Nr 1 — 2 (podwójny) — Rok XXV

# GAZETA ADMINISTRACJI

## MIESIĘCZNIK

**POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.**

**Warszawa** **styczeń — luty** **1948 r.**





**T R E Ś Ć:**

Z okazji zakończenia z ubiegłym numerem drugiego rocznika wznowionego wydawnictwa „Gazety Administracji" Redakcja otrzymała od Ministra Administracji Publicznej Ob. Edwarda Osóbki-Morawskiego następujące pismo:

„Gazeta Administracji" cicho, bez propagandy i rozgłosu, a nawet wbrew różnym trudnościom technicznym, zdobywa sobie coraz to lepsze imię w coraz to szerszym kręgu zainteresowanych.

Ten Wasz sukces powinien Wam, Szanowni Współpracownicy pisma, dodać jeszcze więcej sił i chęci do dalszej pożytecznej pracy.

Życzę Wam, abyście krzewili polską myśl prawniczą i administracyjną nie tylko wśród zainteresowanych prawników, ale także i wśród szerokich kręgów pracowników administracji ogólnej i samorządowej i wśród zainteresowanej ludności. Będzie to tym bardziej możliwe, jeśli nie obniżając poziomu pisma — pisać będziecie dostępnym językiem. Mowa polska jest bogata i pozwala nam najpoważniejsze myśli wyrazić pięknym, literackim, a jednocześnie dla wszystkich zrozumiałym językiem.

W powojennym okresie obniżenia praworządności i kształtowania częściowo nowych, niedoświadczonych jeszcze kadr pracowniczych niech „Gazeta Administracji" będzie zarówno budzicielem praworządności, jak i nauczycielem prawa i obowiązków szerokich rzesz pracowników i zainteresowanych.

**Edward Osóbka-Morawski**

Minister Administracji Publicznej.

Warszawa, dnia 10 stycznia 1948 r.

Dr. TEODOR SWINARSKI

# STANOWISKO PRAWNE GŁOWY PAŃSTWA W POLSCE.

Podczas pierwszej wojny światowej niemieckie i austriackie władze okupacyjne ustanowiły Radę Regencyjną jako najwyższą władzę Królestwa Polskiego, ograniczyły jednak jej kompetencje pod względem prawnym, a jeszcze bardziej faktycznie, tak dalece, że do końca wojny rzeczywista władza pozostawała w rękach okupantów. To też stworzona przez nich fikcja państwowości nie była nigdy uznana przez nas za wskrzeszenie Państwa Polskiego. Dopiero po upadku Niemiec i Austrii Rada Regencyjna siłą faktu uzyskała pełnię władzy, przekazała ją jednak niezwłocznie Piłsudskiemu, który w dekrecie z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej[1]) stwierdził objęcie przez siebie najwyższej władzy w charakterze Naczelnika Państwa. Dekret ten postanawiał między innymi, że Naczelnik Państwa powołuje Rząd, który jest przed nim odpowiedzialny, oraz że wszystkie uchwalone przez Rząd projekty ustawodawcze, nie wyłączając budżetu państwowego, podlegają zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa. Jeżeli poza tym zważymy, że ówczesny Naczelnik Państwa był jednocześnie naczelnym dowódcą wojska polskiego, stwierdzić należy, że skupiał w swym ręku pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i wojskowej. Stanowisko więc Głowy Państwa w tym czasie odpowiadało stanowisku dyktatora.

Okres ten trwał do chwili, gdy Sejm Ustawodawczy w dniu 20 lutego 1919 r. powziął uchwałę[2]), mocą której powierzył ówczesnemu Naczelnikowi Państwa sprawowanie nadal swego urzędu, zastrzegając jednak, że władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy, że Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Rzeczypospolitej i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych, że Rząd powołuje Naczelnik Państwa na podstawie porozumienia z Sejmem oraz że zarówno Naczelnik Państwa jak i Rząd odpowiedzialni są przed Sejmem za spra-

---

[1]) Poz. 41 Dz. Praw. Państwa Polskiego.
[2]) Ogłoszoną w Dzienniku Praw Nr 19, poz. 226.

wowanie swego urzędu. Uchwała ta zmieniła więc stanowisko Głowy Państwa w ten sposób, że władzą suwerenną w Państwie stał się Sejm Ustawodawczy, zaś Naczelnik Państwa reprezentantem Rzeczypospolitej i najwyższym jej organem w zakresie władzy wykonawczej, odpowiedzialnym przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu.

Zasady, zawarte w powyższej uchwale Sejmu Ustawodawczego, znalazły dalsze rozwinięcie w postanowieniach Konstytucji z 17 marca 1921 r.[3]), która wprowadziła do nich tylko dwie istotne zmiany, a mianowicie: władza zwierzchnia należy do Narodu i Prezydent Rzeczypospolitej (taki bowiem tytuł nadała Konstytucja Marcowa Głowie Państwa Polskiego) nie odpowiada za swe czynności urzędowe ani parlamentarnie, ani też cywilnie.

Istotne zmiany w stanowisku prawnym Prezydenta Rzeczypospolitej wprowadziła t. zw. konstytucja kwietniowa z 1935 r. Skupiła ona bowiem z uszczerbkiem dla władzy ustawodawczej „w Jego osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową", naruszając przez to równowagę najwyższych organów państwowych i powodując nieusprawiedliwiony przerost władzy wykonawczej. Konstytucja ta doszła — jak wiadomo — do skutku w sposób sprzeczny z zasadami obradowania Sejmu.

To też Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.[4]) określił ją jako bezprawną, stwierdzając zarazem, że Krajowa Rada Narodowa, jako reprezentacja Narodu walczącego z okupantem podczas drugiej wojny światowej o wolność i niepodległość kraju i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego stoją na gruncie jedynie obowiązującej, uchwalonej prawnie i legalnej Konstytuci z 17 marca 1921 r., której podstawowe założenia obowiązywać będą do czasu zwołania nowo wybranego Sejmu Ustawodawczego, który uchwali nową Konstytucję.

Po wypędzeniu z kraju okupantów, wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, urząd ten sprawował zastępczo Prezydent Krajowej Rady Narodowej, któremu w myśl ustawy z 11 września 1944 r.[5]) o kompetencji Prezydenta Krajowej Rady Narodowej przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu, a więc między innymi zastępstwo Prezydenta Rzeczypospolitej[6]). Z tytułu tego zastępstwa Prezydent K. R. N. spełniał według art. 3 wspomnianej ustawy następujące funkcje: podpisywał ustawy wraz z odpowiednimi członkami Rządu i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, wydawał w celu wykonania ustaw rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia, był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, sprawując to zwierzchnictwo przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego, wykonywał prawo łaski, reprezentował Państwo na ze-

---

[3]) Dz. Ust. Nr 44, poz. 267.
[4]) Załącznik do Nr 1 Dz. Ustaw z 1944 r.
[5]) Dz. Ust. Nr 5 poz. 23.
[6]) Art. 40 Konstytucji.

wnątrz oraz przyjmował i wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych, zawierał umowy z innymi państwami, wreszcie mianował sędziów oraz nadawał ordery i odznaczenia.

Ponieważ w głosowaniu ludowym, odbytym w dniu 20 czerwca 1946 r[7]), Naród wypowiedział się za zniesieniem Senatu, wybór Prezydenta Rzeczypospolitej nie mógł być dokonany w sposób przewidziany w Konstytucji Marcowej, t. j. przez Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe[8]). Dlatego też zwołany na dzień 4 lutego 1947 r. nowowybrany Sejm Ustawodawczy[9]) jeszcze w tym samym dniu uchwalił ustawę konstytucyjną o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, która w tymże dniu została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i weszła natychmiast w życie[10]). Zgodnie z tą ustawą Prezydent Rzeczypospolitej, wybrany przez Sejm Ustawodawczy w dniu 5 lutego 1947 r., objął władzę, co stwierdzone zostało przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw[11]) protokółu objęcia władzy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Bolesława Bieruta.

Od dnia 5 lutego 1947 r. życie państwowe weszło więc na normalne tory. Z uwagi jednak na to, że nowe ustawodawstwo o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym, wprowadziły głęboko sięgające przemiany w życiu polityczno-ustrojowym i społeczno-gospodarczym kraju, okazało się koniecznym wydanie normy prawnej, któraby stosownie do zmienionych warunków uregulowała ustrój i zakres działania najwyższych władz państwowych. Tej konieczności uczyniła zadość ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej[12]), która weszła w życie z dniem 20 lutego 1947 r.

Ustawa ta, dla której przyjęła się nazwa „Mała Konstytucja", zawiera szereg postanowień, normujących zakres działania Prezydenta Rzeczypospolitej i określających łącznie z zachowanymi przez nią postanowieniami Konstytucji Marcowej stanowisko prawne Głowy Państwa Polskiego.

Opierając się na jednym z podstawowych założeń Konstytucji Marcowej o podziale władz, Mała Konstytucja stwierdza, że najwyższymi organami Rzeczypospolitej w zakresie władzy wykonawczej są — Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd. Do istniejących już według Konstytucji Marcowej dwóch najwyższych organów władzy wykonawczej wprowadza więc Mała Konstytucja nowy, trzeci organ — Radę Państwa, złożoną z Prezydenta Rzeczypospolitej jako przewodniczącego oraz z Marszałka Sejmu, wicemarszałków

---

[7]) Na zasadzie ustawy z 27 IV 1946 r. (poz. 104 Dz. Ust.).
[8]) Art. 39 Konstytucji Marcowej.
[9]) Poz. 35 Dz. Ust. z 1947 r.
[10]) Poz. 43 Dz. Ust. z 1947 r.
[11]) Poz. 46.
[12]) Poz. 71 Dz. Ust.

Sejmu i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli jako członków[13]). Utworzenie tego nowego organu ustrojowego, działającego pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, rozszerzyło zakres działania Głowy Państwa.

Nie uległy w zasadzie zmianie uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej co do zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania Sejmu. Odnośnie prawa Prezydenta do odraczania Sejmu podkreślić jednak należy, że według art. 25 Konstytucji Marcowej odroczenie wymagało zgody Sejmu w dwóch przypadkach, a mianowicie jeżeli miało być powtórzone w ciągu tej samej sesji zwyczajnej oraz jeżeli przerwa trwać miała dłużej niż 30 dni. Przepis ten nie figuruje w Małej Konstytucji, a ponieważ jej art. 7 normuje te same sprawy, które uregulowane były w Konstytucji Marcowej w art. 25, wypływa stąd wniosek, że obecnie prawo Prezydenta do odraczania Sejmu w żadnym przypadku nie jest uzależnione od zgody Sejmu.

Sesję nadzwyczajną Sejmu może Prezydent zwołać ilekroć uzna ją za potrzebną, a winien ją zwołać w ciągu dwóch tygodni na żądanie jednej trzeciej części ustawowej liczby posłów. Zwyczajna sesja wiosenna winna być zwołana przez Prezydenta najpóźniej w kwietniu każdego roku i nie może być zamknięta przed powzięciem uchwały co do udzielenia Rządowi absolutorium lub przed upływem jednego miesiąca od jej zwołania. Zwyczajną sesję jesienną zwołuje Prezydent corocznie najpóźniej w październiku. Sesja ta nie może być zamknięta przez Prezydenta przed uchwaleniem budżetu, narodowego planu gospodarczego i ustawy o poborze rekruta lub przed upływem dwóch miesięcy od jej zwołania. Jeżeli jednak Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd projektów ustaw o budżecie, o narodowym planie gospodarczym i o poborze rekruta projektów tych nie uchwali, Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa ogłasza ustawy te w brzmieniu zaprojektowanym przez Rząd. Ten przepis Małej Konstytucji, rozszerzający uprawnienia Prezydenta co do ogłaszania ustaw, czyni w pewnej mierze wyłom w postanowieniu ust. 2 art. 3 Konsytucji Marcowej, że niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo przewidziany. Jeżeli jednak zważymy, że przedłużające się obrady Sejmu nad projektami najważniejszych dla kraju ustaw mogłyby zahamować normalny bieg spraw państwowych, oraz że decyzję co do ogłoszenia powierzyła Mała Konstytucja jednemu z najwyższych organów ustrojowych, w którym pod przewodnictwem Prezydenta zasia

[13]) W czasie wojny wchodzi do Rady Państwa również Naczelny Dowódca Wojska Polskiego. Ponadto na jednomyślny wniosek Rady Państwa może Sejm uzupełnić jej skład przez powołanie dalszych członków w liczbie najwyżej trzech. — O zakresie działania Rady Państwa — patrz artykuł Dr. M Buczyńskiego „Kierunki i formy działalności Rady Państwa“ (Gazeta Administracji“ Nr 7—8 z 1947 r.) oraz pracę I Klajnermana „Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej“, Warszawa 1947.

dają również przedstawiciele Sejmu w osobach jego Marszałka i wicemarszałków, stwierdzić musimy, że odstąpienie od zbyt sztywnego przepisu Konstytucji Marcowej było konieczne ze względu na najżywotniejsze interesy Państwa.

Ustawy, uchwalone przez Sejm, oraz dekrety z mocą ustawy, wydawane przez Rząd na podstawie pełnomocnictwa, udzielonego mu przez Sejm, podpisuje Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów i właściwi ministrowie, a Prezydent zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. W celu wykonania ustaw i z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienie, Prezydent może wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i nakazy, a przeprowadzenie ich zapewnić użyciem przymusu.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Przez położenie swego podpisu biorą oni za taki akt odpowiedzialność na siebie, Prezydent bowiem za swe czynności urzędowe nie ponosi odpowiedzialności ani parlamentarnej, ani też cywilnej. Prezydent odpowiada jedynie na zdradę kraju, za pogwałcenie Konstytucji i za przestępstwa karne, a osobna ustawa, której wydanie zapowiada Mała Konstytucja, ma powołać organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających ze wspomnianej odpowiedzialności Prezydenta.

Jako Głowa Państwa i jako najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej, sprawujący tę władzę przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników, Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek innych członków Rządu. Ponadto na wniosek Rady Ministrów obsadza Prezydent te urzędy cywilne i wojskowe, których obsadzanie zastrzeżone Mu zostało przez poszczególne przepisy ustawowe.

Konstytucja Marcowa zastrzega Prezydentowi Rzeczypospolitej mianowanie Naczelnego Wodza na wypadek wojny. Jakkolwiek bowiem Prezydent jako Głowa Państwa jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, nie może sprawować naczelnego dowództwa podczas wojny.

Wpływ Prezydenta Rzeczypospolitej, jako najwyższego organu w zakresie władzy wykonawczej, na rozstrzyganie spraw szczególnie ważnych dla Państwa gwarantuje przepis Małej Konstytucji, że dla rozpatrywania spraw wyjątkowej wagi na życzenie Prezydenta Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową, którą stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Nowy ten przepis, nie istniejący w Konstytucji Marcowej, jest konstytucyjnym uświęceniem przyjętego już w pierwszych latach niepodległości zwyczaju odbywania posiedzeń Rady Ministrów w najważniejszych sprawach pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Podczas gdy jednak dawniej posiedzenia Rady Gabinetowej odbywały się zazwyczaj z inicjatywy Rządu, obecnie o potrzebie zwo-

łania Rady Gabinetowej decyduje Prezydent i Jemu służy prawo ustalania, jakie sprawy mają być przedmiotem jej obrad. Te konstytucyjnie gwarantowane uprawnienia dają Prezydentowi możność wpływania na prace Rządu i tym samym wzmacniają Jego stanowisko jako Głowy Państwa.

Szerokie uprawnienia służą Prezydentowi w dziedzinie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej. Jako Głowa Państwa Prezydent reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła do nich przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego. Od decyzji Prezydenta, powziętej w porozumieniu z Rządem, zależy więc nawiązanie i utrzymywanie przez Państwo Polskie stosunków dyplomatycznych z innymi państwami. Wszelkie umowy z innymi państwami zawierane są przez Prezydenta Rzeczypospolitej i podawane do wiadomości Sejmu, którego zgody wymagają jedynie przymierza, umowy handlowe i celne oraz te umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy obciążające obywateli, albo też wprowadzają zmianę w granicach Państwa.

Do uprawnień Prezydenta w dziedzinie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej zaliczyć również należy Jego prawo do wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju. Z prawa tego może jednak Prezydent korzystać tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Dalszym uprawnieniem Prezydenta jako Głowy Państwa jest Jego prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych przypadkach, czyli t. zw. prawo łaski. Z prawa tego nie może jednak korzystać w stosunku do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm. Poza tym jednym przypadkiem prawo łaski Prezydenta nie jest niczym ograniczone. Zauważyć należy, że jakkolwiek Konstytucja Marcowa prawo łaski Prezydenta łączy z zasądzeniem w drodze karno-**sądowej**, nie może ulegać wątpliwości, że prawo to służy Prezydentowi również wtedy, gdy nałożenie kary nastąpiło w drodze postępowania karno-**administracyjnego**, a to z tego powodu, że postępowanie to na żądanie ukaranego przekształca się w myśl obowiązujących przepisów[14]) w postępowanie karno-sądowe.

Wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na lat siedem dokonywa Sejm Ustawodawczy na specjalnym posiedzeniu, którego termin oznacza Marszałek Sejmu[15]). Jeżeli Prezydent nie może sprawować swego urzędu, a także w razie opróżnienia urzędu Prezydenta wsku-

---

[14]) Art. 640 kodeksu postępowania karnego.

[15]) Art. 3 ustawy z 4 II 1947 r. (poz. 43 Dz. Ust.). — Do prawomocności wyboru potrzebna jest obecność conajmniej 2/3 ustawowej liczby posłów, a za wybranego uważa się tego kandydata który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów — Rozprawa nad zgłoszonymi kandydaturami jest niedopuszczalna. Jakiekolwiek przemówienia, obrady i uchwały, poza wyborami i zaprzysiężeniem Prezydenta oraz zatwierdzeniem protokułów, są wykluczone i zgóry nieprawomocne.

tek śmierci, zrzeczenia się lub z innej przyczyny, funkcje Prezydenta spełnia zastępczo Marszałek Sejmu. Jeżeli zaś Prezydent nie sprawuje swego urzędu przez trzy miesiące, Marszałek Sejmu obowiązany jest niezwłocznie zwołać Sejm i poddać jego uchwale[16]), czy urząd Prezydenta uznać należy za opróżniony. W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, a także w razie uznania przez Sejm w drodze uchwały, że urząd Prezydenta należy uważać za opróżniony, Sejm niezwłocznie dokonywa nowego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Jako Głowa Państwa i jako najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu, ani też należeć do składu Sejmu.

Porównując uprawnienia, jakie służyły Prezydentowi Rzeczypospolitej z mocy Konstytucji Marcowej, z uprawnieniami, jakie nadała Prezydentowi Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 r., stwierdzić należy, że stanowisko Głowy Państwa uległo bardzo istotnej zmianie. Podczas gdy bowiem Konstytucja Marcowa nadała stanowisku Głowy Państwa charakter raczej reprezentacyjny, Mała Konstytucja, powierzając Prezydentowi przewodnictwo w dwóch nowoutworzonych organach ustrojowych, jakimi są Rada Państwa i Rada Gabinetowa, uprawniła Głowę Państwa do osobistego współdziałania przy rozstrzyganiu najważniejszych dla Państwa spraw, dała Mu „możność istotnego oddziaływania zarówno na Sejm, jak i na Rząd“ i uczyniła Go „ośrodkiem równowagi i współdziałania najwyższych organów w Państwie. Tym samym uwypukla się właściwa rola Prezydenta Rzeczypospolitej w naszym systemie ustrojowym, jako czynnika koordynującego w zakresie współpracy naczelnych władz państwowych i występującego w roli mediatora w ewentualnych i nie zawsze dających się między nimi uniknąć konfliktach“[17]).

[16]) Uchwała ta wymaga większości 3/5 przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

[17]) I. Klajnerman w pracy, przytoczonej w uwadze 13).

MARCELI POROWSKI

# KONTROLA GOSPODARKI SAMORZĄDOWEJ.

(Artykuł dyskusyjny).

Różne cele może mieć kontrola w zależności od tego, kim jest kontrolowany i kto go kontroluje. Co innego interesuje komisję rewizyjną prywatnej spółki, a co innego interesować będzie organ, powołany do kontroli gospodarki związku samorządowego. Inaczej podejdzie do swego zadania wspomniana komisja rewizyjna od urzędu skarbowego, dokonywującego sprawdzenia rachunków przedsiębiorstwa prywatnego.

Dużo zależy od zadań i celów kontrolowanej instytucji.

Do istotnych zadań związków samorządowych wszystkich stopni należy czynienie zadość potrzebom publicznym przez utrzymywanie na należytym poziomie administracji, wykonywującej funkcję władzy w stosunku do obywatela, oraz podejmowanie w interesie całej zbiorowości akcji społecznej, a więc np. prowadzenie akcji kulturalno-oświatowej, profilaktyki w dziedzinie zdrowia publicznego, lecznictwa, organizowanie opieki społecznej i wreszcie podejmowanie akcji gospodarczych, czego przykładem może być prowadzenie przez związki samorządowe własnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. To też głównym zadaniem kontroli gospodarki samorządowej powinno być stwierdzenie, czy administracja samorządowa wykonuje należycie swe obowiązki publiczne i czy przy ich wykonywaniu stosuje się zasadę ekonomii pracy i środków. Nie jest przy tym najważniejsze ustalenie, ile pieniędzy wydano na ten lub inny cel, lecz co za to osiągnięto z punktu widzenia interesu publicznego.

Obowiązki administracji samorządowej znajdują swój konkretny wyraz w każdorazowym budżecie, będącym jedną z form planowania gospodarki (w danym razie na okres roczny).

Planowanie nie może być oczywiście fantazjowaniem, a budżet nie powinien być tylko pobożnym życzeniem. Musi on być układany realnie i liczyć się nie tylko z istniejącymi potrzebami publicznymi i ustawowymi obowiązkami samorządu, lecz i ze środkami, przy pomocy których można zrealizować przewidziane w nim zadania.

Budżet nie może być traktowany również jako jedynie upoważnienie zarządu związku samorządowego do wydatkowania ustalonych w nim sum na określone cele i pobrania odpowiednich dochodów dla zrealizowania tych celów, lecz — i to właśnie przede wszystkim — jako obowiązek związku samorządowego zrealizowania tych zadań publicznych i w takim zakresie, w jakim przewidziano to wszystko przy uchwalaniu wysokości poszczególnych kredytów.

Od zarządu związku samorządowego powinno się wymagać usprawiedliwienia, jeżeli nie wykonał niektórych zadań publicznych w tym zakresie, w jakim obowiązany był na podstawie budżetu, jak również i z tego, że wykonał je bez zachowania zasad postępowania, obowiązujących dobrego gospodarza, choćby nie przekroczył wysokości kredytu budżetowego. Usprawiedliwienia wymaga oczywiście również przekroczenie kredytów oraz istotne odchylenie od sposobu wykonania budżetu po stronie dochodów.

Podstawą dla każdej kontroli musi być istnienie odpowiednio zorganizowanej i prowadzonej rachunkowości oraz porządku i ładu w pracy. Bez tego nie można wogóle dokonać normalnej kontroli.

Nieporządek w rachunkowości najczęściej stwarza pokusę do nadużyć i odwrotnie dobre i sumienne prowadzenie rachunkowości zapobiega im w dużym stopniu. Poważną profilaktyką przeciwko nadużyciom może być również sam przez się fakt istnienia sprawnie i wnikliwie działającej kontroli. Zarówno zarząd związku samorządowego we własnym interesie, jak i organa kontroli powinny zwracać szczególną uwagę na obsadę rachuby pod kątem kwalifikacji, sumienności i uczciwości. Byłoby może wskazane wzmocnić pozycję kierownika rachuby, a jednocześnie zwiększyć jego bezpośrednią odpowiedzialność. Nie może on być wiązany i zasłaniać się żadnymi otrzymanymi poleceniami postępowania niezgodnie z obowiązującymi przepisami i z ogólnymi zasadami rachunkowości.

Rachmistrze wzgl. kierownicy rachuby powinni być ludźmi publicznego zaufania i stosunkowo dobrze wynagradzani. Dopóki nie stworzymy odpowiednich kadr tego rodzaju ludzi, wskazane byłoby może powierzanie przez kilka sąsiadujących ze sobą gmin odpowiedniemu fachowcowi stałego odpowiedzialnego kierownictwa i nadzoru nad ich rachubą.

Dość duże pole do spostrzeżeń mogą dawać różne większe roboty samorządowe. Przy złej woli istnieją tu właśnie okazje do popełniania nadużyć. Organizacja roboty i jej tempo dają szczególnie dużą możność oceny stopnia zapobiegliwości i gospodarności tej komórki związku samorządowego, która je prowadzi oraz kierownictwa zarządu związku samorządowego. Człowiekowi, nie będącemu fachowcem, dość trudno ocenić wartość robót pod każdym względem. Pewne braki dostrzec może jednak nawet laik, o ile ma zmysł spostrzegawczy, — a więc złą stolarszczyznę, wadliwe ułożenie tynków, złe malowanie, zapadanie się ułożonej jezdni lub chodników i t. p. Jeżeli chodzi o takie strony robót budowlanych, jak np. wytrzymałość stro-

pów, to organ kontroli może i powinien sprawdzić przynajmniej to, czy w przyjmowaniu robót brał udział odpowiedzialny fachowiec i czy wypowiedział się on w tej mierze.

Nie powinien organ kontroli pomijać w swych badaniach organizacji robót i dostaw, a zwłaszcza przetargów; ważne znaczenie może mieć nawet okres czasu, wyznaczony dla złożenia ofert, zapewnienie wszystkim oferentom równych szans, warunki umowy w porównaniu z warunkami przetargu, ewentualne późniejsze zmiany umowy bez przetargu oraz czas i sposób wykonania umowy w porównaniu z jej warunkami. Duże znaczenie ze stanowiska potrzeb publicznych oraz oszczędności ma organizacja roboty lub dostawy i czas jej rozpoczęcia. Zdarza się, że pomimo istnienia kredytów i środków pieniężnych, umowy na roboty i dostawy sporządzane są zbyt późno z powodu nadmiaru formalizmu. Przy prowadzeniu robót sposobem gospodarczym zbytni formalizm i biurokracja może doprowadzić nawet do psucia się materiałów budowlanych, niedostatecznie zabezpieczonych od działań atmosferycznych.

Nie należy ulegać magii liczb, a trzeba wnikliwie docierać, co się za nimi kryje.

A więc nie powinien organ kontroli poprzestawać np. na stwierdzeniu, że z samorządowych urządzeń zdrowotnych czy opiekuńczych korzysta taka lub inna liczba osób i że wszystko to stosunkowo niedrogo kosztuje i na tej podstawie wyrabiać już sobie sąd o działalności związku samorządowego. Należy sięgać głębiej i ustalać, na czym w istocie polega pomoc samorządu dla ludności, w jakich warunkach pracują poradnie i na czym polegają ich świadczenia, jak wygląda lecznictwo i opieka nad chorymi w szpitalach samorządowych, czy chorzy i pensjonariusze zakładów opiekuńczych odżywiani są w dostateczny sposób, czy produkty żywnościowe nie ulegają zepsuciu wskutek nieodpowiedniego ich przechowywania, albo czy nie giną po drodze, zanim dojdą w postaci gotowej potrawy do chorego lub pensjonariusza zakładu opiekuńczego, czy istnieje pod tym względem odpowiednia kontrola wewnątrz zakładu, w jakich warunkach przebywają dzieci w zakładach samorządowych, jak one zewnętrznie wyglądają, jaka jest wśród nich podatność na choroby i śmiertelność i t. d.

Nie wystarczy stwierdzenie, że samorząd wydał w określonym czasie taką lub inną sumę na koszty leczenia chorych; trzeba spróbować ustalić, czy nie kierowano obywateli do leczenia na koszt samorządu bez dostatecznego uzasadnienia, a więc czy sprawdzano stan materialny zarówno ich, jak i innych osób, obowiązanych do opieki nad nimi i jak to sprawdzanie odbywa się. To samo da się powiedzieć o wypłacanych doraźnych lub stałych zasiłkach dla podopiecznych. Na pierwszy rzut oka mogą imponować wykresy, wykazujące szeroki zasięg opieki społecznej w formie zasiłków, a przy bliższym przyjrzeniu się tej akcji może powstać wątpliwość, czy nie jest to niepotrzebne wyrzucanie pieniędzy i czy akcja ma sens, jeżeli np

pomoc wyraża się w tak drobnych kwotach, iż wygląda raczej na jałmużnę.

Podstawowym obowiązkiem gmin miejskich i wiejskich w dziedzinie oświaty jest szkolnictwo powszechne. I tu znów nie wystarczałoby poprzestanie organu kontroli na zainteresowaniu się liczbą szkół i uczęszczających do nich dzieci poza szkołą. Byłaby to interesująca, ale jeszcze dość sucha statystyka. Trzebaby ustalić, czy i co przedsięwziął zarząd miasta wzgl. gminy wiejskiej, aby wszystkie dzieci w wieku szkolnym znalazły się w szkołach oraz zapoznać się z warunkami przebywania uczącej się młodzieży w lokalach szkolnych, poczynając od dostateczności pomieszczeń, czystości i wyposażenia ich w należyte urządzenia, a więc np. odpowiadające wymogom ławki szkolne.

Akcję kulturalno-oświatową podobnie, jak i akcję opiekuńczą, prowadzą różne organizacje i instytucje, subsydiowane nieraz przez Państwo i samorząd. Organ kontroli powinien zainteresować się, czy zarząd związku samorządowego poprzestaje na wypłacaniu subsydiów, czy też interesuje się pozatym działalnością wymienionych organizacji i instytucji, a przede wszystkiem czy jest zorientowany w wynikach ich pracy, uzupełniającej wzgl. zastępującej jego własną akcję.

Potrzeby publiczne, którym mają czynić zadość związki samorządowe, są u nas bardzo duże. Sprostanie zadaniom zależy oczywiście w dużym stopniu od posiadanych wzgl. dostępnych związkom samorządowym materialnych środków działania.

Wszystkie związki samorządowe mają dość ścisłe i sztywne ramy w zdobywaniu potrzebnych im środków i to zarówno gdy chodzi o daniny publiczne i świadczenia w naturze, jak i o możność zaciągania pożyczek. Ograniczone są one również w możności regulowania wysokości opłat za korzystanie ze świadczeń wzgl. usług ich przedsiębiorstw, a więc i co do wykorzystywania dochodów z tych przedsiębiorstw. Znaczna część związków samorządowych nie może przy pomocy własnych środków zrównoważyć swych budżetów zwyczajnych i zmuszona jest korzystać z pomocy z zewnątrz, a więc z komunalnego funduszu pożyczkowo-zapomogowego i subwencji rządowych na cele specjalne, jak np. na cele zdrowia publicznego, opieki społecznej, akcji kulturalno-oświatowej. Wpływy z danin publicznych, do poboru których związki samorządowe są uprawnione, mogą w ciągu roku zawodzić np. z powodu klęsk żywiołowych.

Konieczne więc jest sprężyste działanie w zdobywaniu przez związki samorządowe potrzebnych im środków, a więc wykorzystywanie wszystkich dostępnych własnych źródeł dochodowych, ustalanie wysokości opłat w stosunku do rzeczywistych kosztów utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego, uchwalanie we właściwym czasie opłat i podatków, terminowy ich wymiar, sprawne ich

ściąganie, jak również i możliwie wczesne wyjaśnienie wysokości pomocy z zewnątrz, na którą można z całą pewnością liczyć.

Wykonując zadania publiczne w ramach budżetów i traktując to, jako swój obowiązek, zarząd związku samorządowego musi ze względów wyżej przytoczonych, gospodarować ostrożnie, aby nie stanąć przed trudnościami finansowymi. Każde więc większe przedsięwzięcie, jak zorganizowanie nowego zakładu leczniczego, czy opiekuńczego, albo rozszerzenie istniejących takich lub innych zakładów i przedsiębiorstw, musi poprzedzać skrupulatne obliczenie, jakie pociągnie to za sobą skutki finansowe dla budżetu. Obliczenie to powinno oczywiście poprzedzać uchwalenie budżetu.

A więc zarząd związku samorządowego powinien pilnie śledzić w ciągu roku za sposobem wykonania budżetu zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów.

Niektóre związki samorządowe o rozbudowanej gospodarce stosują z powodzeniem system otwierania okresowych (kwartalnych lub nawet miesięcznych) kredytów, w czym właśnie wyraża się przezorność ich w gospodarowaniu.

Całą tą finansową stroną gospodarki samorządowej musi również interesować się organ kontroli.

Istnieje specjalny problem, nierozwiązany przed wojną i nierozwiązany jeszcze dotychczas, a mianowicie zasady prowadzenia przedsiębiorstw samorządowych oraz ich stosunek organizacyjny i finansowy do związku samorządowego, jako ich właściciela. Każde niemal przedsiębiorstwo samorządowe ma w większym lub mniejszym stopniu charakter użyteczności publicznej. Przez prowadzenie takich przedsiębiorstw, jak wodociągi, elektrownia, tramwaj, związek samorządowy czyni zadość swym podstawowym obowiązkom. Bardzo często zarząd związku samorządowego jest naciskany przez miejscowe społeczeństwo w kierunku rozszerzenia zasięgu usług jego przedsiębiorstw użyteczności publicznej, jak również w kierunku większego udostępnienia tych usług szerokim masom (wysokość opłat). Ze strony tegoż społeczeństwa istnieją naciski na zarząd związku samorządowego w kierunku zadośćuczynienia innnym potrzebom publicznym, co wywołuje tendencję do czerpania środków na zadośćuczynienie tym potrzebom ludności z dochodów przedsiębiorstw samorządowych. Każde przedsiębiorstwo stanowi oddzielną jednostkę gospodarczą. Jego kierownictwo, o ile jest istotnie dobrym gospodarzem, musi dbać o utrzymanie przedsiębiorstwa w ruchu i o jego rozwój, a więc musi je odnawiać i rozbudowywać. Powstają sprzeczności dążeń wewnątrz samego związku samorządowego tym większe, im mniejsze są uprawnienia podatkowe związków samorządowych. Całego tego dość trudnego problemu nie może pominąć w swojej pracy organ kontroli, który w swej ocenie musi być w danym razie szczególnie ostrożny.

Przy kontroli przedsiębiorstw samorządowych trzeba wejrzeć oczywiście w ich gospodarkę z punktu widzenia ładu, oszczędności, stanu rachunkowości, prowadzenia odpowiednich kalkulacji, dokonywania niezbędnych odpisów, organizacji robót, prowadzonych przez przedsiębiorstwa i t. d. W przedsiębiorstwach samorządowych można czasami natrafić na tendencje ich kierowników do tworzenia ukrytych rezerw w postaci np. gromadzenia zbyt dużych zapasów materiałów w obronie przed zachłannością kasy samorządowej. Mogą mieć miejsce zjawiska innego zupełnie rodzaju — nieposiadanie przez przedsiębiorstwo dostatecznego zapasu surowca, co w razie jakichś trudności, np. trudności komunikacyjnych, może grozić jego unieruchomieniem. To ujemne zjawisko może być skutkiem m. in. traktowania przez zarząd związku samorządowego kasy przedsiębiorstwa, jako swej podręcznej kasy.

Baczną uwagę powinien organ kontroli zwracać na organizację pracy w administracji samorządowej, rozmieszczenie biur, wyposażenie ich w odpowiednie urządzenia, zachowanie się urzędników i ich stosunek do obywateli.

Bez potrzeby mozolnego i długotrwałego nieraz badania można stwierdzić, kto pracuje sumiennie, a nawet jest pracą przeciążony, a kto niema dostatecznej ilości pracy, względnie nawet uchyla się od niej. Wystarczy przejść się raz i drugi po biurach i zainteresować się, czym jest zajęty w danej chwili każdy z pracowników, jakie sprawy do niego należą, ile ma zaległości i od jakiego czasu. Nadmierne skupienie pracowników w jednym pokoju nigdy nie będzie pracy sprzyjać. Szkodzić będzie pracy utrudniony dostęp do szaf, do wydawnictw urzędowych i t. p.; powoduje to niepotrzebną bieganinę po biurze.

O pracy i jej wartości oraz stosunku do obywatela można sobie w pewnym stopniu wyrobić sąd na podstawie liczby i rodzaju uzasadnionych reklamacji i odwołań obywateli. Dużo spostrzeżeń dać może obserwacja kolejek przed okienkami urzędowymi i sposób załatwiania interesantów, którzy nieraz w jednej sprawie muszą wystawać w kilku kolejkach. Specjalnej uwagi wymaga obieg papierów wzgl. dokumentów w związku z wpłacaniem przez interesanta należności samorządowych. Zdarza się, że przez powolność tego obiegu posyła się egzekutora do podatnika, który swą należność uiścił. Wywołuje to uzasadnione zarzuty; powstają na tym tle różne podejrzenia.

Zagadnienie pracownicze w związkach samorządowych nie może być oderwane od kwestii płac, regulowanych powszechnie obowiązującymi przepisami. Problem płac jest problemem ogólno-państwowej polityki gospodarczej i finansowej. Jest to problem niezmiernie trudny; stwarza on dość duże kłopoty związkom samorządowym, zwłaszcza wobec braku dotychczas jednolitości płac we wszystkich instytucjach publicznych oraz będących pod zarządem władz publicznych.

Nie może oczywiście żaden związek samorządowy robić wyłomu w przepisach obowiązujących, może natomiast i powinien każdy związek samorządowy iść zawsze na rękę pracownikom w tych granicach, w jakich jest to dozwolone.

Organ kontroli powinien więc zwracać uwagę nie tylko na nieprzekraczanie przez związki samorządowe przepisów, regulujących płace ich pracowników, lecz i na odwrotną stronę, a mianowicie na zdarzające się niekiedy zbyt daleko posunięte tendencje oszczędnościowe, mianowicie oszczędzanie na wynagrodzeniu pracowników, sumiennie wykonywujących swoje obowiązki i nie liczących się z godzinami urzędowymi.

Stopniowa poprawa płac, szkolenie pracowników i podnoszenie wartości ich pracy doprowadzić powinno do usunięcia zdarzającego się tu i ówdzie nadmiaru pracowników w związkach samorządowych (ma to miejsce najczęściej w dużych miastach).

Tylko przy bardzo prostych czynnościach można zastąpić ilością pracowników ich jakość. W innych przypadkach nadmiar pracowników jest raczej przeszkodą w pracy i może działać nawet demoralizująco. Tę okoliczność powinien również mieć na uwadze organ kontroli.

Istniały przed wojną i istnieją obecnie różne formy i stopnie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej.

Wewnętrzną kontrolę sprawują u siebie organa związku samorządowego, a więc zarząd związku i rada narodowa.

Przez kontrolę zewnętrzną rozumie się w danym razie kontrolę, wykonywaną z ramienia władz nadzorczych nad związkami samorządowymi.

Istnieją trzy rodzaje kontroli — wstępna (czynności zamierzonych), faktyczna (czynności dokonywanych) i następna (czynności dokonanych).

Zarząd związku samorządowego powinien wykonywać kontrolę tych trzech rodzajów. Kontrola jego ma charakter wstępnej kontroli, gdy chodzi np. o decyzje zastrzeżone dla kolegialnego zarządu związku samorządowego lub dla przewodniczącego tego zarządu. Wstępną kontrolę wykonuje np. burmistrz lub wójt, podpisując osobiście asygnaty do kasy.

Przewodniczący zarządu związku samorządowego, obarczony przez ustawę odpowiedzialnością za całość administracji i gospodarki samorządowej, obowiązany jest wykonywać również kontrolę faktyczną i następną, a więc pracy całego aparatu urzędniczego i jej wyników.

W małych związkach samorządowych, w których gospodarka nie jest rozbudowana, kontrolę wewnętrzną nad całością administracji i gospodarki może i powinien wykonywać przewodniczący zarządu osobiście.

W innych związkach samorządowych, a zwłaszcza w większych miastach, przewodniczący zarządu, a więc prezydent miasta, nie będzie mieć możności osobistego wejrzenia we wszystko i z konieczności musi posługiwać się specjalnym aparatem kontrolnym, będącym w jego dyspozycji. Może to być jeden inspektor miejski lub cały wydział wzgl. biuro kontroli, — w zależności oczywiście od wielkości związku samorządowego i zakresu jego gospodarki.

Takie właśnie specjalne komórki kontroli wewnętrznej istniały w większych miastach przed wojną i istnieją obecnie. Ich rola i znaczenie w praktyce zależy w dużym stopniu od odpowiedniej obsady personalnej oraz stosunku do nich prezydenta miasta i stworzenia dla nich odpowiedniej pozycji wobec innych miejskich komórek organizacyjnych. Zdarzało się nieraz, że prezydenci miast mało w gruncie rzeczy interesowali się osobiście pracą podległego im aparatu kontroli i pozostawiali go jakby na uboczu. Pomiędzy miejską komórką kontroli i innymi wydziałami i biurami wywiązywała się wtedy nieraz na tle spostrzeżeń kontrolnych przewlekła korespondencja, która do niczego nie doprowadzała. Następowało zniechęcenie się ludzi do pracy kontrolnej i unikanie wszystkiego, co mogłoby wywołać konflikty z kontrolowanymi wydziałami i biurami oraz ograniczanie się do formalnych czynności kontrolnych, zwanych popularnie „fajkowaniem". Polegało to na sprawdzaniu asygnat pod kątem widzenia zachowania niezbędnych formalności przy ich wystawianiu i zgodności postępowania z wewnętrznymi regulaminami i instrukcjami.

Koniecznym warunkiem spełniania przez organ kontroli wewnętrznej swej właściwej roli jest, jak wspomniano, szczególnie staranna jego obsada i stworzenia dla niego mocnego oparcia u prezydenta miasta, który bez większej zwłoki powinien zajmować stanowisko wobec wniosków kontrolnych i brać na siebie przecinanie wszelkich sporów pomiędzy swym organem kontroli, a innymi wydziałami i biurami miejskimi. Należy unikać wciągania aparatu kontrolnego do udziału w administrowaniu, w obawie przed zmniejszaniem przez to poczucia odpowiedzialności właściwych komórek administracyjnych.

Wymagałaby jednak rozważenia sprawa zespolenia z aparatem kontroli komórki, zajmującej się organizacją pracy, a więc tworzenie wspólnych komórek dla spraw inspekcji (kontroli) i organizacji. Uniknęłoby się w ten sposób zbytniego teoretyzowania z jednej strony aparatu kontrolnego, a z drugiej strony komórki, powołanej do organizacji pracy.

Kontrolę wewnętrzną zarządu związku samorządowego i całokształtu administracji i gospodarki tego związku wykonywa rada narodowa, która działa głównie za pośrednictwem powołanej przez siebie komisji kontroli społecznej. Kontrola ta powinna być nastawiona przede wszystkim na czuwanie nad przestrzeganiem przez zarząd związku samorządowego uprawnień rady narodowej (gospodar-

ka w ramach prawomocnego budżetu i innych uchwał rady) i nad należytą jego działalnością z punktu widzenia potrzeb ludności. Kontrola społeczna nie może oczywiście być krępowana co do zakresu jej zainteresowań: może i powinna ona wejrzeć w to wszystko, co wiąże się z rozumnie pojętą oszczędnością w gospodarce, rzetelnością i ładem.

Dla oszczędzenia czasu i unikania dublowania pracy powinny być dostępne komisji kontroli społecznej wszelkie materiały, związane z wynikami kontroli wewnętrznej, przeprowadzanej przez podległy przewodniczącemu zarządu związku samorządowego specjalny aparat kontrolny.

Wydaje się, że byłoby racjonalne pozostawienie aparatu kontrolnego w dyspozycji prezydenta miasta, z tym, że wyniki prac tego aparatu udostępniane byłyby komisji kontroli społecznej i że komisja ta mogłaby stawiać odpowiednie wymagania aparatowi kontrolnemu. Być może, że byłoby potrzebne pewne wzmocnienie pozycji pracowników aparatu kontroli wewnętrznej w stosunku nawet do prezydenta miasta przez uzależnienie zwalniania ich ze służby od prezydium rady narodowej.

Przedwojenne samorządowe organa uchwalające, będące jednocześnie organami kontrolującymi, interesowały się żywo budżetami w trakcie ich uchwalania, odbywały się nieraz długie i namiętne dyskusje nad budżetem. Nie widać było natomiast większego zainteresowania sprawozdaniem z wykonania budżetu, zwłaszcza gdy kredyty nie zostały przekroczone i budżet zamknięto bez niedoboru. Podobny stan rzeczy daje się niestety zaobserwować również i obecnie w radach narodowych.

Również dawne samorządowe komisje rewizyjne i obecne komisje kontroli społecznej, działające z ramienia rad narodowych, są naogół mało aktywne w stosunku do gospodarki związków samorządowych i nie spełniają należycie swych obowiązków. Jest to zjawisko niepokojące, gdyż w niektórych czynnościach kontrolnych nie może komisji obywatelskich zastąpić aparat kontroli zewnętrznej i to choć ażby ze względu na posiadanie przez komisje obywatelskie znajomości miejscowych potrzeb i stosunków. Komisje obywatelskie mają zresztą administrację i gospodarkę samorządową codziennie przed swymi oczami, są one powiązane z miejscowym społeczeństwem, a natomiast kontrola zewnętrzna chwyta stan rzeczy tylko w tym momencie, w którym dokonuje swych okresowych czynności i nie zawsze ma możność odtworzenia przeszłości.

Komisje kontroli społecznej nie muszą składać się z fachowców, aczkolwiek byłoby to bardzo pożądane. W czynnościach kontroli wystarczy nieraz posiadanie zmysłu spostrzegawczości i zmysłu organizacyjnego oraz społecznego podchodzenia do zagadnień. Jeżeli chodzi o sprawy, wymagające fachowej znajomości rzeczy, to komisje, jak już wspomniano, mogą korzystać z materiału urzędniczego, a więc — należy sądzić — fachowego czynnika kontroli wewnętrznej; mogą

one pozatym korzystać z pomocy zaangażowanych przez siebie rzeczoznawców, mogą również i powinny żywo interesować pracami fachowego aparatu kontroli zewnętrznej, domagać się przyśpieszenia delegowania na miejsce fachowego inspektora i współdziałać z nim w jego czynnościach.

Jednym z głównych, najbardziej może trudnych do wykonania, zadań komisji kontroli społecznej jest sprawdzanie rocznego sprawozdania rachunkowego łącznie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.

Szczegółowe i sumienne jednorazowe zbadanie tego wszystkiego w związkach samorządowych o rozbudowanej gospodarce może poprostu przerastać siły komisji, której zadania są obecnie znacznie szersze od zadań przedwojennych samorządowych komisji rewizyjnych i polegają nietylko na kontroli działalności zarządu związku samorządowego. Wydaje się więc nieuniknione, aby już w ciągu roku komisja zapoznawała się z bieżącą gospodarką i aby przeprowadzała czynności kontrolne na podstawie okresowych sprawozdań rachunkowych, które przy dobrze prowadzonej rachunkowości sporządzane są w formie surowej nawet co miesiąc. Ułatwiłoby to komisji kontroli społecznej zajęcie stanowiska wobec sprawozdania rocznego.

Jest kwestią do rozważenia, czy w związkach samorządowych o rozbudowanej gospodarce nie należałoby wciągać do współpracy z komisją kontroli społecznej niektórych innych komisji rady narodowej, a więc komisji oświatowej, zdrowia publicznego, opieki społecznej itd.

Każda z tych komisji dokonywałaby w ciągu roku w zakresie swych zainteresowań czynności kontrolne, o których mowa wyżej, udostępniając ich wyniki komisji kontroli społecznej.

Po zamknięciu ksiąg rachunkowych i sporządzeniu przez zarząd związku samorządowego sprawozdania rocznego, komisja kontroli społecznej miałaby wtedy ułatwioną możność zajęcia stanowiska wobec tego sprawozdania i wystąpienia do rady narodowej z odpowiednimi wnioskami.

Wykonywanie przez wymienione wyżej komisje prac kontrolnych mogłoby zresztą ułatwiać im pracę przy rozpatrywaniu projektu budżetu na nowy rok budżetowy, przedstawionego przez zarząd związku samorządowego.

Pozostaje do poruszenia sprawa kontroli zewnętrznej, którą sprawują rady narodowe wyższego stopnia i ich prezydia oraz aparat inspektorski, podległy przewodniczącym powiatowych i wojewódzkich wydziałów (starostom i wojewodom) oraz aparat inspekcyjny Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych, wykonywujących, jak wiadomo, zwierzchni nadzór nad działalnością wojewódzkich i powiatowych samorządowych organów wykonawczych.

Ograniczamy się w niniejszym artykule do omówienia kontroli, wykonywanej przez urzędniczy aparat inspekcyjny.

Otóż istnieją powiatowi inspektorzy samorządu gminnego, którzy kontrolują administrację i gospodarkę miast niewydzielonych i gmin wiejskich, wojewódzcy inspektorzy — miast wydzielonych z powiatów i powiatowych związków samorządowych i ministerialni inspektorzy — miast wydzielonych z województw i wojewódzkich związków samorządowych. Zdarza się, że inspektorzy ministerialni docierają do zarządów miast wydzielonych z powiatów i do powiatowych związków samorządowych, a nawet do mniejszych gmin miejskich i wiejskich. Jest to jedna z form sprawdzania pracy aparatu inspekcyjnego na niższym szczeblu; stosują to również ze swej strony inspektorzy wojewódzcy.

Wymienieni wyżej inspektorzy dokonywują kontroli całokształtu administracji i gospodarki. Niezależnie od nich przeprowadzane są inspekcje względnie kontrole poszczególnych działów administracji i gospodarki samorządowej przez aparat urzędniczy, związany z innymi Ministerstwami poza Ministerstwem Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych, a więc przez aparat Odbudowy, Aprowizacji, Zdrowia Publicznego itd. Biuro Kontroli przy Radzie Państwa dokonuje ze swej strony kontroli gospodarki związków samorządowych i dociera przytym nieraz nawet do małych gmin.

O niedomaganiach kontroli wewnętrznej wspomniano poprzednio. Dość dużo jest jeszcze również do zrobienia w kierunku zwiększenia częstotliwości i podniesienia poziomu kontroli zewnętrznej, dokonywanej przez wymienionych wyżej inspektorów.

Ważną jest rzeczą doprowadzić do podziału roli pomiędzy istniejące kontrole różnych stopni, aby wszyscy nie robili tego samego. Mogłoby to wywoływać niepotrzebną stratę czasu, a jednocześnie zmniejszać poczucie własnej odpowiedzialności u czynników kontroli poszczególnych stopni przez świadomość, że inni zrobią za nich to samo.

Problem kontroli gospodarki samorządowej trzebaby rozwiązywać właśnie przez uaktywnienie kontroli wewnętrznej, a w szczególności komisji kontroli społecznej.

Aparat kontroli zewnętrznej nie może być tak rozbudowany, aby dotarł na czas wszędzie i wszystko sam skontrolował. Przedwojenne doświadczenie mówi, że dla szczegółowego skontrolowania administracji i gospodarki dużego miasta istniejący wówczas Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego delegował całą grupę inspektorów na okres kilku miesięcy, przyczem i to nieraz nie wystarczało dla zbadania wszystkiego. Kontrola wewnętrzna powinnaby wszędzie dokonać przede wszystkim tych czynności, które nie wymagają fachowej znajomości rzeczy. Takich czynności jest bardzo dużo, poczynając od stwierdzenia, czy księgi rachunkowe są przesznurowane i opieczętowane, czy założono księgi inwentarzowe i materiałowe, czy wszystkie zapisy dokonywane są a jour, czy oparte są na odpowiednich dokumentach (np. rachunkach), czy są pokwitowania właściwych osób z odbioru pieniędzy, czy niema w księgach nieudoku-

mentowanych wykreśleń i poprawek, czy prawidłowo zorganizowano i odbyto przetargi, czy umowy na dostawy i roboty zgodne były z warunkami przyjętej oferty, czy zostało zabezpieczone ich wykonanie, czy warunki umów były dotrzymane itd.

Nikt nie może lepiej od komisji kontroli społecznej sprawdzić wykonania przez zarząd związku samorządowego tych zadań publicznych, na które przeznaczone zostały w budżecie kredyty.

Rolę aparatu kontrol zewnętrznej możnaby wtedy ograniczyć zasadniczo do zapoznania się z wynikami prac kontroli wewnętrznej i uzupełniania tych prac, sięgania do tych dziedzin, do których kontrola wewnętrzna nie dotarła, lub też nie naświetliła ich dostatecznie.

Inspektorzy, działający z ramienia władz nadzorczych, mogliby w razie potrzeby oceniać prawidłowość księgowania, rzetelność bilansów, racjonalność i stopień stosowania oszczędności przy wykonywaniu przez zarząd związku samorządowego poszczególnych zadań, prawidłowość postępowania administracyjnego itp., czyli wykonywaliby to wszystko, co wymaga fachowej znajomości rzeczy.

Praca inspektorów powinna być pozatem nastawiona na działalność instrukcyjną, a m. in. na przeszczepianie spostrzeżonych przez nich dodatnich doświadczeń z jednego terenu na drugi i zapobieganie powtarzaniu się tych samych błędów w różnych związkach samorządowych. Inspektorzy powinni również ze swej strony czuwać nad tym, aby gospodarka inspekcjonowanych związków samorządowych była sharmonizowana z gospodarką jednostek wyższego rzędu oraz z ogólnopaństwowym planem gospodarczym.

Niema potrzeby uzasadniać konieczności szczególnie starannego pod każdym względem doboru inspektorów. Wymagałaby rozważenia sprawa wzmocnienia ich pozycji w służbie i zarazem zwiększenia ich poczucia własnej odpowiedzialności. Z tym wszystkim łączy się w dużym stopniu sprawa odpowiedniego wynagradzania inspektorów niezależnie od tego, czy pobierają oni uposażenie z budżetu Państwa, czy też z budżetów związków samorządowych.

Byłoby dobrze, gdyby powyższe uwagi wywołały wymianę myśli i gdyby w niej wzięli udział ludzie, mający za sobą doświadczenie w pracy inspekcyjno-kontrolnej.

Dr. MARIAN BUSZYŃSKI

# ZAGADNIENIE NIŻSZEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO.

## I. Stan przedwojenny.

Sprawa uruchomienia organów sądownictwa administracyjnego zapowiedzianych w art. 26 Małej Konstytucji wymaga rozważenia nie tylko zagadnień wiążących się z centralnym organem tego sądownictwa, jakim był Najwyższy Trybunał Administracyjny, ale również i zagadnień związanych z sądownictwem administracyjnym niższym, które aż do wybuchu wojny sprawowane było jedynie w województwach zachodnich. Organami tego sądownictwa były Wojewódzkie Sądy Administracyjne.

Sądy te (w Poznaniu, Toruniu i Katowicach) wywodziły się na terenie Województw zachodnich z instytucji niższego sądownictwa administracyjnego, które istniało tam do 1918 r. na podstawie ustawodawstwa pruskiego.

Sądownictwo to zaczęło się rozwijać w pierwszych latach XIX wieku z początkową tendencją do przekazywania odnośnych spraw sądom powszechnym. Wyrazem tej tendencji było np. rozporządzenie z 26 grudnia 1808 r., ustalające właściwość sądów powszechnych do kontrolowania zgodności rozporządzeń administracyjnych z obowiązującymi ustawami. Konstytucja z 28 marca 1849 r. rozciągnęła kompetencję sądów powszechnych na rozpatrywanie wogóle wszelkich przekroczeń prawa, ustawa zaś z 1861 r. objęła kompetencją tą również sprawy dotyczące roszczeń majątkowych urzędników do państwa, wynikających ze stosunku służbowego, tudzież sprawy związane z opłatami na rzecz skarbu państwa.

Przekazywanie sądownictwa administracyjnego sądom powszechnym zostało zarzucone w drugiej połowie XIX wieku. Mianowicie ustawami z 13 grudnia 1872 r. (Kreisordnung), z 3 lipca 1875 r. o ustroju sądownictwa administracyjnego, z 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju oraz z 1 sierpnia 1883 r. o właściwości władz administracyjnych zostało powołane do życia odrębne od powszechnego sądownictwo administracyjne i unormowane postępowanie sądowe administracyjne. Sądownictwo to było zespolone organicznie z władzami administracyjnymi, a jedynie najwyższa jego instancja

miała charakter instytucji odrębnej o wyłącznie sądowo-administracyjnym charakterze. W postępowaniu sądowo-administracyjnym służyły stronom uprawnienia analogiczne do uprawnień stron w sądach powszechnych. Sądownictwo powyższe było trzystopniowe.

Pierwszą instancję stanowiły Wydziały Powiatowe, będące zarazem organami administracji państwowej. Przewodniczył w nich starosta (landrat), mianowany dożywotnio, ponadto w skład ich wchodziło sześciu członków wybieranych przez sejmik powiatowy. Wydziały te w całym swym składzie orzekały w charakterze sądów administracyjnych. W miastach liczących ponad 25.000 mieszkańców sądami takimi były Wydziały miejskie — również będące organem administracji samorządowej — które orzekały w składzie czterech członków, wybieranych przez Magistrat, z burmistrzem jako przewodniczącym.

Drugą instancję odwoławczą od orzeczeń Wydziałów powiatowych i miejskich, stanowiły Wydziały obwodowe (będące zarazem władzami administracyjnymi), złożone z czterech członków wybieranych na 6 lat przez Wydział Prowincjonalny, oraz z mianowanych dożywotnio przez głowę państwa: sędziego państwowego i wyższego urzędnika administracyjnego. W Wydziale obwodowym, jako sądzie administracyjnym, przewodniczył sędzia państwowy. Wydziały powyższe orzekały poza tym w pewnych wypadkach przewidzianych ustawami jako sądy administracyjne I instancji.

Trzecią instancję, względnie drugą w stosunku do ostatnio wymienionych spraw, a w pewnych ustawami przewidzianych wypadkach, pierwszą i jedyną instancję, — stanowił Wyższy Sąd Administracyjny (Oberverwaltungsgericht) w Berlinie, złożony wyłącznie z sędziów państwowych. Należeli do nich: prezes, prezesi senatu i sędziowie, z których połowa musiała posiadać pełne kwalifikacje sędziowskie, pozostali zaś powoływani byli spośród urzędników administracyjnych. Wyższy Sąd Administracyjny orzekał w kompletach (senatach) w składzie 5 członków.

Kompetencja pruskiego sądownictwa administracyjnego nie obejmowała wszystkich spraw, lecz oparta była na systemie enumeracyjnym, t. j. rozciągała się tylko na rodzaje spraw, szczegółowo wyliczone w ustawach, jako podlegających rozpatrywaniu przez sądy administracyjne.

Postępowanie przed pruskimi sądami administracyjnymi unormowane było w rozdziale III ustawy z 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju, zmienionej częściowo pruską ustawą z 13 maja 1918 r. oraz rozporządzeniem ministrów spraw wewnętrznych i skarbu z 5 czerwca 1918 r.

Sądownictwo administracyjne pruskie miało zatem ustrój trzystopniowy, z przewagą w I i II instancji czynnika obywatelskiego, pochodzącego z wyboru samorządowych ciał kolegialnych.

Po powstaniu Państwa Polskiego w 1918 r. i przejściowym unormowaniu spraw sądownictwa administracyjnego dekretem Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 r. (poz. 200 Dz. P. P.) oraz ustawą z 1 sierpnia 1919 r. (poz. 385 Dz. P. P) zostało niższe sądownictwo administracyjne na obszarze b. dzielnicy pruskiej zorganizowane rozporządzeniem z dnia 21 lutego 1920 r. (Dz. Urz. Min. b. dziel. pr. Nr 10/20, poz. 81), opartym na wspomnianej ustawie z 1 sierpnia 1919 r.

Zamiast dawnych Wydziałów obwodowych zostały utworzone Wojewódzkie Sądy Administracyjne. W skład takiego sądu wchodził prezes tego sądu i jego zastępca oraz sędziowie zawodowi z kwalifikacjami sędziowskimi lub wyższych urzędników administracyjnych, tudzież sześciu ławników i ich zastępców, wybranych przez Wydział krajowy z pomiędzy mieszkańców województwa.

Wojewoda miał prawo zaskarżania uchwał i wyroków Sądu „z powodów publicznego interesu" tymi samymi środkami prawnymi, co strony.

Najniższą instancję sądownictwa administracyjnego stanowiły nadal wydziały powiatowe ze starostą, jako przewodniczącym.

Istnienie sądownictwa administracyjnego zostało następnie zagwarantowane w art. 73 Konstytucji Marcowej, który postanawiał, że do orzekania o legalności aktów adminisracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne oparte w swej organizacji na w s p ó ł d z i a ł a n i u c z y n n i k a o b y w a t e l s k i e g o i s ę d z i o w s k i e g o, z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym n a c z e l e. Konstytucja marcowa zapowiedziała zatem wyraźnie powołanie nie tylko instytucji naczelnej tego sądownictwa w postaci Najwyższego Trybunału Administracyjnego, ale również i s ą d o w n i c t w a a d m i n i s t r a c y j n e g o n i ż s z e g o. Ta zapowiedź konstytucyjna, — jak szereg innych zresztą — nie została wykonana. Wydane bowiem następnie przepisy ustawowe o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, a to ustawa z 3 sierpnia 1922 r. i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. nie zrealizowały powyższej zapowiedzi ani co do powołania niższego sądownictwa administracyjnego, ani co do udziału w nim czynnika obywatelskiego, a jedynie na obszarze b. dzielnicy pruskiej utrzymały nadal istniejące tam niższe sądownictwo administracyjne z udziałem powyższego czynnika, z trybem postępowania według ustaw pruskich.

Wobec tego w województwach zachodnich utrzymane zostało trzystopniowe sądownictwo administracyjne, którego organami były: Wydziały powiatowe, jako I instancja, Wojewódzkie Sądy Administracyjne, jako II instancja, oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny, jako instancja naczelna.

Na pozostałym obszarze Państwa sądownictwo administracyjne niższe wogóle nie zostało powołane.

Ten stan rzeczy istniał aż do wybuchu drugiej wojny światowej.

## II. Obecny stan prawny.

Natychmiast po rozpoczęciu okupacji niemieckiej została działalność Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Najwyższego Trybunału Administracyjnego przez władze hitlerowskie zawieszona. Ogłoszony po odzyskaniu niepodległości Manifest Lipcowy, wydany przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, uznając za nieobowiązujące postanowienia tzw. Konstytucji kwietniowej z 1935 r., nadał moc obowiązującą podstawowym założeniom (zasadom) Konstytucji marcowej z 1921 r. Wyrazem tych założeń był niewątpliwie również wspomniany przepis art. 73 tej Konstytucji, przewidujący istnienie odrębnego sądownictwa administracyjnego.

Że władze ustawodawcze w okresie tym uznawały w zasadzie prawne istnienie sądownictwa administracyjnego, a w szczególności Najwyższego Trybunału Administracyjnego, mimo że sądownictwo to na razie nie zostało jeszcze uruchomione, wynika np. z przepisu art. 2 ust. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust.), który postanawia, że orzeczenie o przejściu własności przedsiębiorstwa „nie ulega zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego".

Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. (Mała Konstytucja) utrzymała nadal zasadę odrębnego sądownictwa administracyjnego, przyjętą w Konstytucji marcowej, zapowiadając w art. 26, że „osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej".

Okoliczność, że przepis ten został zamieszczony w rozdziale VII o wymiarze sprawiedliwości, który według art. 2 Małej Konstytucji sprawują niezawisłe sądy, dowodzi, że organa powyższe mają być organami sądowymi[1]).

Wskutek umieszczenia powyższego przepisu art. 26 w Małej Konstytucji, stracił swoją aktualność wspomniany wyżej art. 73 Konstytucji marcowej, a tym samym jest obecnie otwartą kwestią, czy przewidziane w Małej Konstytucji organa sądownictwa administracyjnego mają być wielostopniowe i czy mają być oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego, w którym to kierunku Mała Konstytucja się nie wypowiedziała.

---

[1]) Zobacz w tej kwestii artykuł autora w Nr 3 „Gazety Administracji" z 1947 r. (str. 427), ponadto podzielające to stanowisko wypowiedzi posła St. Grossa i posła Jerzego Jodłowskiego w „Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym" Nr 8 z 1947 r. (str. 41 i 42), oraz artykuł prof. dr. T. Bigo w Nr 6 „Przeglądu Administracyjnego" z 1947 r. (str. 6 i 7).

Skoro jednak w Małej Konstytucji mowa o **o r g a n a c h** sądownictwa administracyjnego (w liczbie mnogiej) — to należałoby wnioskować, że powyższa zapowiedź tej Konstytucji ma na myśli **w i e l o ś ć** tych organów, że zatem przewiduje i sądownictwo administracyjne niższe.

O ile zaś chodzi o kwestię dopuszczenia do orzecznictwa czynnika obywatelskiego, to wprawdzie nie da się tego wyprowadzić z przepisu art. 26 Małej Konstytucji, jednakowoż przebijająca się z całego nowego ustawodawstwa tendencja powoływania czynnika społecznego do współudziału w administracji i orzecznictwie sądowym przemawia niewątpliwie za tym, by czynnik ten był dopuszczony do współdziałania również i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.

Przy rozpatrywaniu tej kwestii nie można pominąć, że czynnik społeczny w postaci Rad narodowych został już powołany do wykonywania **o g ó l n e g o** nadzoru nad **l e g a l n o ś c i ą i c e l o w o ś c i ą** działalności organów wykonawczych rządowych i samorządowych[2]). Sprawowanie tego ogólnego nadzoru nie pokrywa się wprawdzie z funkcją **o r z e k a n i a** o legalności aktów administracyjnych, wydawanych przez powyższe organa[3]), jednakowoż z faktu zapewnienia radom narodowym, jako organom kontroli społecznej, uprawnienia do wykonywania kontroli ogólnej działalności organów administracyjnych, wynikać powinno niewątpliwie dopuszczenie czynnika społecznego (ewentualnie z ramienia rad narodowych) również do kontroli powyższej działalności w konkretnych sprawach — wykonywanej przez sądownictwo administracyjne.

Mała Konstytucja zagadnień powyższych nie przesądza, rzeczą więc zapowiedzianej w jej art. 26 ustawy będzie rozstrzygnąć zarówno kwestię powołania niższego sądownictwa administracyjnego, jak i jego ustroju.

Dodać przy tym należy, że jakkolwiek kierunki działalności i rad narodowych i sądownictwa administracyjnego dotyczą nadzoru nad **l e g a l n o ś c i ą** działania władz administracyjnych, to jednak między działalnością tych instytucyj w powyższym zakresie zachodzą **z a s a d n i c z e r ó ż n i c e**.

Nadzór nad legalnością działania władz administracyjnych, sprawowany przez rady narodowe, ma przede wszystkim na celu ochronę **p r a w a p r z e d m i o t o w e g o** bez względu na to, czy niezgodność aktu administracyjnego z prawem wychodzi na szkodę, czy na korzyść obywatela. Natomiast kontrola legalności aktów administracyjnych, wykonywana przez sądownictwo administracyjne, ma na celu ochronę **p r a w p o d m i o t o w y c h** obywateli w tych wypadkach, gdy obywatel czuje się pokrzywdzonym decyzją władzy

[2]) art. 28 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 3 Dz. Ust. z 1946 r.).

[3]) zobacz w tej kwestii artykuł autora „Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji“ w Nr 9/47 „Gazety Administracji“, str. 426.

administracyjnej, uważając, że decyzja ta narusza jego prawa lub obciąża go obowiązkiem bez podstawy prawnej i broni się przeciw temu w drodze skargi administracyjnej. Zapewnienie zaś tej obrony praw obywatela przed nielegalnymi decyzjami administracyjnymi stanowi istotną gwarancję praworządności.

Podczas gdy nadzór nad legalnością postępowania władz administracyjnych sprawowany przez przez rady narodowe ma z natury rzeczy, jak już zaznaczono, charakter kontroli ogólnej, to przeciwnie kontrola tej legalności, wykonywana przez sądownictwo administracyjne, odnosi się do spraw konkretnych.

Następnie rady narodowe, stwierdziwszy przy wykonywaniu powyższego nadzoru, że decyzja administracyjna wykracza przeciw obowiązującemu prawu, powołane są wprawdzie do wydania stosownych zarządzeń, zapewniających przestrzeganie prawa, nie są jednak upoważnione do uchylenia tej decyzji lub zastąpienia jej decyzją własną, co zresztą praktycznie nie dałoby się nawet przeprowadzić. Prawo powyższe służyłoby natomiast sądom administracyjnym po rozpatrzeniu przez nie sprawy w postępowaniu sądowym przy udziale obu interesowanych stron, t. j. władzy i wnoszącego skargę obywatela.

Istotną różnicę między obiema formami kontroli legalności stanowi również to, że nadzór rad narodowych jest nadzorem władzy nadrzędnej (z dziedziny kontroli wewnętrznej), podczas gdy nadzór sądów administracyjnych jest nadzorem sądowym, wykonywanym przez czynnik niezawisły, całkowicie od administracji odrębny.

Nie można wreszcie pominąć faktu, że nadzór rad narodowych, jako czynnika kontroli społecznej, który nie musi posiadać wszechstronnej fachowej znajomości wszystkich dziedzin prawa administracyjnego, nie może z natury rzeczy zastąpić fachowej kontroli legalności przez wszechstronnie wykwalifikowany fachowy czynnik sądowy.

Natomiast okoliczność, że rady narodowe są organem kontroli społecznej, powołanym do czuwania nad praworządnością, przemawia niewątpliwie za tym, by sądownictwo administracyjne, jako konstytucyjnie powołany specjalny organ kontroli legalności w konkretnych sprawach, było z radami narodowymi najściślej związane i stanowiło dopełnienie sprawowanej przez nie kontroli społecznej.

## III. Głosy dyskusyjne.

Jeszcze przed ogłoszeniem Małej Konstytucji przeprowadzona została na temat sądownictwa administracyjnego w prasie fachowej dyskusja, w której między innymi zagadnieniami poruszono również sprawę ustroju i zakresu działania niższego sądownictwa administracyjnego i to głównie pod kątem ewentualnego powiązania go z działalnością rad narodowych.

Już w roku 1945 poruszyłem zagadnienie uruchomienia niższego sądownictwa administracyjnego i organizacyjnego związania go z wojewódzkimi radami narodowymi[4]).

W szczególności wskazałem na konieczność zorganizowania niższych sądów administracyjnych z współudziałem czynnika społecznego, t. j. ławników, wyznaczanych przez wojewódzkie rady narodowe. Zwróciłem też uwagę na potrzebę zapewnienia dopływu do składu sędziowskiego sił fachowych, posiadających wyrobienie społeczne, nabyte w dłuższej działalności na polu społecznym lub politycznym — co dawałoby gwarancję, że w tych warunkach sądownictwo administracyjne połączyłoby w swoim orzecznictwie z fachową znajomością prawa także pełne zrozumienie aktualnych społecznych tendencji, znajdujących swój wyraz w przepisach ustawowych. Wskazałem zarazem na konieczność odciążenia instytucji naczelnej sądownictwa administracyjnego od załatwiania spraw drobnych, raczej o lokalnym znaczeniu i przekazanie tych spraw właśnie sądom administracyjnym niższym, — co pociągnęłoby za sobą szybsze tempo orzecznictwa sądowo-administracyjnego.

W szczególności podniosłem, że sądy administracyjne powinnyby działać:

a) jako ostateczna instancja odwoławcza od orzeczeń władz administracyjnych I instancji w sprawach danin komunalnych, opieki nad ubogimi, administracyjno-policyjnych, budowlanych i innych sprawach o lokalnym znaczeniu, oraz

b) jako instancja kasacyjna, załatwiająca skargi na ostateczne decyzje, wydane przez podległe władzom naczelnym władze administracyjne, mające siedzibę w okręgu danego niższego sądu administracyjnego.

W powyższych kwestiach podniesiono poza tym szereg innych koncepcyj.

Dr. B. Walawski[5]) wypowiadając się za sądownictwem administracyjnym wielostopniowym, podkreślił, że kontrola społeczna i legalności leżąca w zasięgu działalności rad narodowych, da się pogodzić z kontrolą wykonywaną przez sądownictwo administracyjne, oraz że oparcie konstrukcji tego sądownictwa o rady narodowe przyczyni się z jednej strony do wzmożenia autorytetu rad, z drugiej zaś strony nada sądom administracyjnym właściwy charakter kontroli społecznej nad całością życia państwowego. Powiązanie obu instytucji mogłoby nastąpić w tej formie, że sądy administracyjne niższe istniałyby przy prezydiach powiatowych (miejskich) oraz wojewódzkich rad narodowych i orzekałyby przy

[4]) W Nr 3/4 „Wojskowego Przeglądu Prawniczego" z 1945 r. „Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego" następnie zaś w artykule „O reformę sądownictwa administracyjnego" w Nr 1 „Gazety Administracji" z 1946 r.

[5]) „Kontrola Administracji Publicznej" Nr 23—24 „Rady Narodowej" z 1945 r.

udziale członków delegowanych przez te rady pod przewodnictwem sędziego zawodowego, udział zaś czynnika społecznego należałoby przewidzieć również i w Trybunale Administracyjnym, który, zdaniem Dr. Walawskiego, powinien zachować nadal swój wyłącznie kasacyjny charakter.

A d w. K a z i m i e r z  M a m r o t[6]) wysunął koncepcję powołania sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, zorganizowanego w ł o n i e  r a d  n a r o d o w y c h. Adw. Mamrot wypowiada się za tym, by badanie legalności aktów administracyjnych obejmowało nie tylko zgodność ich z obowiązującym prawem, ale wogóle z celem ustawy i porządkiem prawnym ustalonym w państwie praworządnym, opartym na zasadach demokratycznych. W związku z tym proponuje adw. Mamrot, by ustalony był specjalny tryb postępowania sądowo-administracyjnego dla wypadków, gdy postępowanie toczy się na skutek skargi osobistej zainteresowanej osoby, odmiennego od postępowania na skutek „akcji popularnej", t. j. wniesionej z inicjatywy każdej osoby lub też instytucji, reprezentującej naruszony interes publiczny (rada zakładowa, związek zawodowy, Samopomoc chłopska). Przebieg postępowania zależałby od zakwalifikowania przez prezydium odnośnej rady narodowej, czy sprawa ma się toczyć z urzędu w granicach niezależnych od wniesionej skargi, czy też tylko w wąskich ramach naruszonego interesu jednostki. Sądy administracyjne niższe w łonie rad narodowych, według koncepcji adw. Mamrota, byłyby zespołami kolegialnymi, opartymi w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego i powinny być powołane przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim. Odwołania od orzeczeń tych sądów według powyższej koncepcji szłyby w dwóch kierunkach:

a) od orzeczeń wydanych na skutek skargi indywidualnej, służyłaby skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego załatwiana w trybie kasacyjnym,

b) inne zaś orzeczenia mogłyby być zaskarżane jedynie do rady hierarchicznie wyższej, t. j. do Prezydium K. R. N. (obecnie zatem zapewne do Rady Państwa).

P r o f. D r. W i t  K l o n o w i e c k i[7]) wypowiedział się za powołaniem do życia obok Najwyższego Trybunału Administracyjnego również Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, orzekających przy udziale czynnika obywatelskiego i posiadających uprawnienia rewizyjne. Kompetencja rewizyjna tych sądów, zdaniem prof. Klonowieckiego, nie może przekraczać zakresu kontroli legalności zaskarżonych decyzyj. „Tam, gdzie zamiast decyzji nielegalnej, podlegającej uchyleniu, stan prawny pozwala na wydanie dwóch (lub

---

[6]) w artykule „Sądownictwo administracyjne a rady narodowe", umieszczonym w Nr 6 „Rady Narodowej" z 1946 r.

[7]) „Odbudowa sądownictwa administracyjnego" Nr 4—6 „Gazety Administracji" z r. 1946.

więcej) decyzyj, różnej treści, jednakowo legalnych, — sprawa, jako pozostawiona w tym zakresie uznaniu władzy administracyjnej, musi do niej powrócić. W takim wypadku wyrok może mieć tylko charakter kasacyjny". Co do właściwości Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, to prof. Klonowiecki wypowiada się za przyjęciem systemu enumeracyjnego.

Prof. Dr. Jerzy Langrod[8]) omawiając wszechstronnie zagadnienia związane z sądownictwem administracyjnym, zajął się również sprawą niższego sądownictwa administracyjnego.

Uruchomienie tego sądownictwa uważa prof. Langrod za podstawowy warunek skuteczności i realności kontroli sądowo-administracyjnej, podnosząc, że momenty zbliżenia Sądu do obywatela, uwolnienia N. T. A. od nawału spraw, hamującego sprawność jego orzecznictwa, przyspieszenia biegu załatwiania sporów sądowo-administracyjnych i zapewnienia sądowi bezpośredniego kontaktu ze sferami praw, które ma rozstrzygać, — przemawiają dostatecznie mocno za wieloinstancyjnością sądownictwa administracyjnego.

Polemizując z omówioną wyżej koncepcją adw. Mamrota, podniósł prof. Langrod, że kontrola legalności, wykonywana przez rady narodowe, nie jest bynajmniej równoznaczną z kontrolą sądów administracyjnych, jest bowiem typowym przykładem kontroli „wewnętrznej", podczas gdy kontrola wykonywana przez sądy administracyjne jest „zewnętrzną", co stanowi najbardziej podstawową ich cechę. Ponadto kontrola sprawowana przez rady narodowe (działające z urzędu, wkraczająca nie tylko w zakres zgodności z prawem, ale także politycznej, społecznej i gospodarczej celowości, obejmująca również nadzór nad samorządem, przedsiębiorstwami rządowymi, spółdzielniami i t. p. oraz nad organami wymiaru sprawiedliwości — poza zakresem orzecznictwa sądów) — obraca się na innej zgoła płaszczyźnie, niż kontrola sądów administracyjnych.

Następnie zaznaczył prof. Langrod, że kontrola społeczna sprawowana przez rady narodowe, odnosi się tylko do ogólnej działalności administracji, nie zaś do spraw konkretnych, jak kontrola sądow-administracyjna, wobec czego mieszanie ich, aż do pochłonięcia drugiej przez pierwszą, wydaje się nieporozumieniem.

Wreszcie prof. Langrod wypowiedział się za powołaniem czynnika obywatelskiego do niższego sądownictwa administracyjnego, mającego orzekać merytorycznie. Wykorzystanie do tego celu instytucji rad narodowych, jako zespołów powołujących ławników, przyniosłoby w konsekwencji stałe powiązanie personalne kontroli sądowej niższego szczebla z kontrolą społeczną i zbliżyłoby sądownictwo administracytjne do obywatela, dając mu znajomość stosunków lokalnych i życia społecznego w terenie.

---

[8]) W artykule „Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego", ogłoszonym w Nr 10/11 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Zasadniczo odmienną koncepcję rozwiązania zagadnienia kontroli lokalności aktów administracyjnych wysunął Wacław Morawski[9]). Autor ten przeciwstawiając się wszystkim wyżej przedstawionym koncepcjom, stanął na stanowisku, że instytucja sądownictwa administracyjnego powołanego do orzekania o legalności aktów administracyjnych, stała się wogóle nieaktualną i zbędną wobec przebudowy naszego ustroju państwowego i powołania do życia instytucji rad narodowych, które przejęły kontrolę legalności orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych.

Według wywodów Morawskiego nie należy sugerować się formą kontroli nad administracją przewidzianą w art. 73 Konstytucji marcowej w postaci sądownictwa administracyjnego—forma bowiem każdej instytucji prawnej, mającej rację bytu musi, odpowiadać formie ustroju gospodarczego, politycznego i społecznego danego państwa. Na skutek zatem istotnych zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w okresie powojennym (rady narodowe), uległa również zmianie forma kontroli administracji. Nie sądowi administracyjnemu, lecz radom narodowym przekazano — zdaniem Morawskiego — kontrolę administracji, „uznając tym samym sąd administracyjny za niezdolny do wypełnienia zadań postawionych organowi kontroli administracji w naszym Państwie". Jak dalej wywodzi powyższy autor, ustawa o radach narodowych nie pozbawia osoby interesowanej prawa skierowania skargi na niewłaściwą decyzję władzy administracyjnej „do komisji kontroli przy terenowej radzie narodowej". Niemożność uchylenia tej decyzji przez komisję nie dowodzi jeszcze, zdaniem Morawskiego, bezskuteczności powyższej kontroli, a zagadnienie załatwiania przez rady narodowe odnośnych skarg „jest tylko kwestią odpowiedniej organizacji prac rad narodowych".

Powyższe wywody, oparte na pominięciu różnic, jakie zachodzą między kontrolą sądową, a kontrolą społeczną, wykonywaną przez rady narodowe, stały się obecnie o tyle nieaktualne, że Mała Konstytucja, przewidując w art. 26 powołanie do życia specjalnych organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, przesądziła tym samym sprawę istnienia takich odrębnych organów. Poza tym nie można pominąć, że wobec nieistnienia już Krajowej Rady Narodowej, zabrakłoby (przy koncepcji Morawskiego) wogóle instytucji, która mogłaby wykonywać kontrolę legalności aktów administracyjnych, wydanych przez władze naczelne.

Prof. Dr. Tadeusz Bigo[10]) podkreśla również, że kontrola społeczna wykonywana przez rady narodowe ma charakter kontroli wewnętrznej pod kątem legalności, celowości i zgodności z wytycznymi polityki Rządu. Taka kontrola nie może wykluczyć ani zastąpić kontroli administracji przez czynnik niezawisły

[9]) „Zagadnienie kontroli administracji" w Nr 1 „Państwa i Prawa" z 1947 r.
[10]) w artykule „Sądownictwo administracyjne w Polsce", umieszczonym w Nr 4/5 i 6 „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego" z 1947 r.

i bezstronny, stojący zdala od administracji, t. j. przez niezawisły sąd. Naodwrót sądy administracyjne w żadnej mierze nie ograniczają roli ani znaczenia kontroli wewnętrznej, wykonywanej przez rady narodowe. Jeżeli — jak podnosi prof. Bigo — rady narodowe wykonują kontrolę legalności, to jest to raczej czuwanie nad legalnością, kontrola ogólna, — ale nie rozstrzyganie spraw administracyjnych, nie wymiar sprawiedliwości.

Stwierdzając, że za bezsporny można uważać postulat dwustopniowej organizacji sądów administracyjnych i dopuszczenia czynnika społecznego do instancyj orzekających merytorycznie, wypowiada się prof. Bigo przeciw koncepcji organizacyjnego zespolenia wojewódzkich sądów administracyjnych z wojewódzkimi radami narodowymi. Koncepcja taka, zdaniem prof. Bigo, byłaby uwstecznieniem rozwoju sądownictwa administracyjnego i oznaczałaby nawrót do wzorów pruskich.

Natomiast prof. Bigo wypowiada się za zapewnieniem radom narodowym wpływu na skład osobowy sądów wojewódzkich i prawa wyznaczania do nich ławników. Powiązanie sądów tych z radami narodowymi uważa prof. Bigo za celowe, zaznaczając, że winno ono być dokonane w takiej formie, któraby nie przekreślała odrębności organizacyjnej i niezawisłości sądów.

## IV. Wnioski.

Biorąc za podstawę przedstawiony wyżej obecny stan prawny i koncepcje podniesione w dyskusji przeprowadzonej na łamach czasopism fachowych, oraz mając na uwadze również postulaty wiążące się z zagadnieniem organizacji i zakresu działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego[11]), możnaby w kwestii uruchomienia niższego sądownictwa administracyjnego wyprowadzić następujące wnioski:

1. Za uruchomieniem tego sądownictwa przemawia przede wszystkim brzmienie art. 26 Małej Konstytucji, przewidującego powołanie do życia „o r g a n ó w właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, — nie zaś tylko jednego centralnego o r g a n u, jakim był przed wojną Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Ponadto za uruchomieniem niższego sądownictwa administracyjnego przemawia również postulat związania kontroli legalności wykonywanej przez sądownictwo administracyjne z kontrolą społeczną do której pełnienia powołane są terenowe rady narodowe. Postulat ten da się zrealizować jedynie przez powołanie niższych sądów administracyjnych, związanych ściśle z radami narodowymi.

---

[11]) zob. artykuł „Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji" w Nr 9 „Gazety Administracji" z 1947 r.

Wreszcie za istnieniem niższego sądownictwa administracyjnego przemawia również wzgląd na konieczność odciążenia centralnego organu powołanego do orzekania o legalności aktów administracyjnych od nawału pracy, który przed wojną pociągał za sobą zbyt powolny tok załatwiania spraw w Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

2. Ze względu na to, że administracyjny tok instancji kończy się z reguły nie niżej, niż we władzach na szczeblu wojewódzkim, zachodzi potrzeba powołania niższych sądów administracyjnych dopiero na tym szczeblu w postaci wojewódzkich sądów administracyjnych. Sądy te powinny być tworzone z zachowaniem ich organizacyjnej odrębności, przy wojewódzkich radach narodowych. Związanie ich z radami narodowymi przejawiałoby się w delegowaniu przez rady ławników do kompletów orzekających. Ponadto przy wojewódzkim sądzie administracyjnym mógłby być ustanowiony „rzecznik interesu publicznego", mianowany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Prezydium Wojewódzkiej rady narodowej, którego zadaniem byłoby stanie na straży prawa i interesu publicznego oraz dążenie do ustalenia w orzecznictwie jednolitej wykładni przepisów prawnych. Rzecznik interesu publicznego powinien mieć prawo brania udziału w rozprawach i posiedzeniach niejawnych sądu, zabierania na nich głosu i stawiania wniosków.

3. Zakres działania Wojewódzkiego Sądu administracyjnego powinien być oparty na systemie e n u m e r a c y j n y m, t. j. obejmować tylko te rodzaje spraw, które zostałyby przepisami ustawowymi wyraźnie przekazane sądom administracyjnym[12]).

4. Co do trybu rozpatrywania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne w powyższym zakresie, to koncepcja, by sądy te orzekały merytorycznie, stała się o tyle nieaktualna, że ze względu na art. 26 Małej Konstytucji mogą one być powołane tylko do o r z e k a n i a o l e g a l n o ś c i aktów administracyjnych, t. j. do orzekania pod kątem zgodności aktu administracyjnego z prawem, a zatem kasacyjnie. Możnaby jedynie nadać tym sądom uprawnienie do wydania orzeczenia merytorycznego w tych wypadkach, gdy sąd dojdzie do przekonania, że zachodzi zarzucone przez skarżącego naruszenie prawa materialnego, a wynikający z akt stan sprawy nie wymaga uzupełnienia i pozwala na wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego.

5. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym mogłoby być oparte na zasadach dotychczasowego postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym przy ewentual-

---

[12]) Co do bliższego uzasadnienia zastosowania systemu enumeracyjnego w sądownictwie administracyjnym i niemożności przyjęcia w obecnym okresie przebudowy ustroju gospodarczego i społecznego — systemu kompetencji generalnej sądów administracyjnych zob. artykuł „Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji", umieszczony w Nr 9 „Gazety Admin." z 1947 r. str. 428 i nast.

nym zastosowaniu pewnych uproszczeń, skrócenia terminów do wniesienia skargi, odpowiedzi na skargę i ewentualnie bez wprowadzenia przymusu adwokackiego.

6. Wojewódzkie sądy administracyjne już ze względu na swój kasacyjny charakter powinny załatwiać sprawy ostatecznie, t. j. od ich wyroków nie powinien służyć środek prawny do instancji wyższej.

Nie można jednak przy tym pominąć postulatu zapewnienia jednolitości orzecznictwa tych sądów. Postulat ten da się zrealizować jedynie drogą nadania w tym celu organowi centralnemu sądownictwa administracyjnego możności rozpatrywania w określonych warunkach spraw załatwionych wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nasuwa się koncepcja, by możność taką zapewnić powższemu centralnemu organowi na skutek specjalnej s k a r g i w o b r o n i e p r a w a, którą mógłby wnieść jedynie rzecznik interesu publicznego przy wojewódzkim sądzie administracyjnym, oraz takiż rzecznik przy centralnym organie, a opartej na tym, że dany wyrok gwałci przepis ustawowy. Wobec tego, że strony nie miałyby prawa do wnoszenia takiej skargi, nie miałaby ona charakteru środka prawnego, a wprowadzenie jej nie przełamywałoby zasady, że wyroki sądu administracyjnego są ostateczne.

Ponieważ celem powyższej skargi w obronie prawa byłoby jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zabezpieczenia jednolitości orzecznictwa, nie zaś wprowadzenie drugiej instancji sądowo-administracyjnej ,przeto wyrok centralnego organu w takich wypadkach powinienby ograniczać się tylko do ustalenia właściwej wykładni naruszonego przez wojewódzki sąd administracyjny przepisu prawnego. Wykładnią tą sądy wojewódzkie byłyby na przyszłość związane.

Natomiast wyrok taki nie powinien mieć wpływu na wydany wyrok sądu wojewódzkiego.

7. Uruchomienie sądownictwa administracyjnego z natury rzeczy może być przeprowadzone stopniowo.

Przede wszystkim należałoby uruchomić centralny organ tego sądownictwa (N. T. A.), posiadający już gotowe ramy organizacyjne, którego obsada personalna nie nasuwałaby trudności. Z kolei należałoby uruchomić sądownictwo administracyjne niższe. Zasadniczo organa tego sądownictwa, t. j. wojewódzike sądy administracyjne powinny być utworzone przy wszystkich wojewódzkich radach narodowych. Ze względu jednak na trudności personalne, które powstałyby przy powołaniu powyższych sądów odrazu we wszystkich województwach (o ile chodzi o dobór fachowego personelu sędziowskiego w tych sądach) należałoby z konieczności tworzyć na razie niższe sądy administracyjne łącznie dla kilku województw, po czym dopiero stopniowo przeprowadzać zasadę istnienia osobnego sądu administracyjnego przy każdej wojewódzkiej radzie narodowej.

Przez powołanie do życia centralnego organu i niższych organów sądownictwa administracyjnego byłaby w całej pełni zrealizowana zapowiedź zawarta w art. 26 Małej Konstytucji przewidująca powołanie organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Organa te, mając na celu zapewnienie przestrzegania praworządności w administracji, orzekałyby o legalności aktów administracyjnych w tych kategoriach spraw, na które według poszczególnych przepisów prawnych rozciągałby się zakres działania sądów administracyjnych. Zakres ten zaś powinien być stopniowo rozszerzany, tak by mógł on z czasem objąć jaknajszersze dziedziny działalności administracji — z wyłączeniem jedynie aktów rządowych najwyższych organów ustrojowych Państwa.

ANDRZEJ LONGCHAMPS

## PRAWNE POJĘCIE ZAKŁADU GÓRNICZEGO

Życie gospodarcze wytworzyło z biegiem lat szereg określeń które powszechnie stosujemy w mniej lub więcej słusznym przekonaniu, że nie popełniamy pojęciowego błędu tym bardziej, że przy ich pomocy udaje się nam układać i rozwiązywać mniej skomplikowane sprawy naogół bez powikłań. Mówi się śmiało np. o przedsiębiorstwie, wytwórni, fabryce, warsztacie, zakładzie, nie wnikając w to, czy określenia te odpowiadają istotnie temu, co w danej chwili chcielibyśmy przez nie wyrazić. Te nieścisłości pojęciowe jeżeli wystarczają na nasze potrzeby normalne, to w każdym razie nie na długą metę, prędzej czy później bowiem każdy biorący udział w życiu gospodarczym zetknie się z koniecznością zrewidowania takich bezkrytycznych określeń pod kątem widzenia przepisu prawnego, który dany odcinek gospodarczy normuje i wtedy przekona się, że prawo albo takiego określenia nie zna, a w jego miejsce inne wprowadza, albo je zna, lecz nadaje mu treść inną, niż to się potocznie przyjmuje. I wówczas na tle tych rozbieżności pojęciowych powstają poważne konflikty, w których przepis prawny ze szkodą nieraz dla zainteresowanego, zawsze będzie górą.

Od takiej nieścisłości pojęć i bezkrytycznych określeń nie jest wolne i górnictwo. Pomijając przykłady dla ogólnego życia gospodarczego mniej istotne, warto poświęcić więcej uwagi jednemu powszechnie, ale rzadko z należytym zrozumieniem używanemu określeniu „zakład górniczy“. Chodzi tu bowiem o jedno z kapitalnych pojęć z zakresu administracji górniczej, które zazębia się na wielu odcinkach z innymi gałęziami administracji.

Biorąc pod uwagę, że, jak już wspomniano, ostatnie słowo przy wyjaśnieniu pewnych pojęć z zakresu prawnie unormowanych gałęzi gospodarczych mieć będzie zawsze odnośne prawo, a górnictwo jest właśnie taką prawnie unormowaną gałęzią, przeto wypadnie w rozważaniach nad pojęciem zakładu górniczego oprzeć się nie na przesłankach z dziedziny ekonomii, lub organizacji przedsiębiorczości, ale na prawie górniczym.

W potocznym języku podciąga się pod miano „zakład górniczy" pewien dowolnie skompletowany zespół budowli i urządzeń technicznych, identyfikowany zazwyczaj bądź z kopalnią, bądź z przedsiębiorstwem górniczym, a umiejscowiony zawsze w pewnej zamkniętej przestrzeni. Czy rozumowanie takie jest słuszne? Otóż z góry należy temu zaprzeczyć i to nietylko stojąc na gruncie polskiego systemu prawa górniczego, ale i wielu z najpoważniejszych zagranicznych.

Najkłopotliwszą jest może sytuacja wytworzona przez francuskie prawo górnicze i systemy od niego pochodne, jak np. belgijski. Tu bowiem brak dostatecznie wykształconej terminologii i jedno, a to samo określenie, ma ten sens wieloznaczny [1]). Jednakże poprzez tę nieścisłość określeń można z zestawienia poszczególnych przepisów prawa górniczego, rozporządzeń wykonawczych i judykatury Rady Górniczej wysnuć wniosek, że prawno-gospodarcze pojęcie „zakładu górniczego" jest szersze niż pojęcie kopalni w górniczo-technicznym sensie, oraz że zakład górniczy nie wyczerpuje pojęcia przedsiębiorstwa górniczego, gdyż to ostatnie może posiadać więcej koncesji górniczych, uzasadniających założenie kilku zakładów, że wreszcie charakter techniczny poszczególnych części składowych każdego pojedyńczego zakładu górniczego nie dozwala umiejscawiać go w pewnej zamkniętej przestrzeni (koleje, wodociągi itp.).

Na podobną sytuację natrafiamy w czechosłowackim ustawodawstwie górniczym, zwłaszcza po roku 1918, oraz na Węgrzech [2]), gdzie również odczuwa się brak ścisłości terminologicznej.

Inaczej już przedstawia się rzecz w świetle niemieckiego prawa górniczego, nauki tego prawa i jego judykatury [3]). Jakkolwiek i tu nie znajdujemy nigdzie we właściwym słowa tego znaczeniu defini-

---

[1]) Obowiązujące we Francji prawo górnicze pochodzi z roku 1810. Nowelizowane fragmentarycznie ostatnio w roku 1942 klasyfikuje ono całe kopalnictwo pod kątem widzenia prawideł eksploatacji górniczej, na 3 grupy: „mines", „minieres" i „carrieres". Każde z tych trzech określeń oznacza bądź samo złoże mineralne, bądź kopalnię w górniczo-technicznym słowa tego znaczeniu bądź ogół praw górniczych danego przedsiębiorcy, bądź wreszcie zakład górniczy t. j. kopalnię z wszystkiemi ubocznymi urządzeniami.

Taka sama sytuacja powtarza się w Belgii, gdzie administracja górnicza opiera się na francuskiej ustawie górniczej z 1810 r., znowelizowanej belgijskiemi ustawami od 1866 r. począwszy kilkakrotnie ostatnio w 1919 r. Ustawodawstwo górnicze belgijskie przyjęło francuski podział klasyfikacyjny kopalnictwa i również używa tych samych wyżej wymienionych określeń w sensie wieloznacznym (P. Duchaine Manuel pratique de droit minier belge. wyd. 1942 r. str. 27).

[2]) Czechosłowackie ustawodawstwo górnicze oparte i rozbudowane na dawnej austriackiej powszechnej ustawie górniczej z 1854 r. również nie przestrzega ścisłości terminologicznej, posługując się niejednostajnie kilku określeniami na oznaczenie różnych stanów (hory, doly, hornicki Zaved). Podobny stan istnieje na Węgrzech.

[3]) Niemieckie prawo górnicze pochodzi z roku 1865. Nowelizowane wielokrotnie w dobie przedhitlerowskiej, ostatnio w 1923 r., posiada ono bogatą judykaturę (Thielmann-Klostermann, H. Brassert. Dr. H. Isay i wielu innych).

cji zakładu górniczego, kopalni i przedsiębiorstwa górniczego, jednakże z zawartych w samym prawie górniczym elementów wyprowadzić można niewątpliwy wniosek, że zakład górniczy, kopalnia i przedsiębiorstwo górnicze są pojęciami niepokrywającymi się wzajemnie. W szczególności o ile chodzi o stosunek kopalni do zakładu górniczego, to nie ulega wątpliwości, że kopalnia pojęta jest w prawie niemieckim zasadniczo tylko jako część składowa całości urządzeń tworzących organizm zakładu górniczego [4]). Również nieznane jest prawu niemieckiemu ograniczenie zakładu górniczego do pewnej zwartej i zamkniętej przestrzeni [5]).

Jeżeli skolei staniemy na gruncie p o l s k i e g o prawa górniczego, najpóźniejszego ze wszystkich wyżej wymienionych, gdyż ogłoszonego w pierwotnym swym brzmieniu dopiero w roku 1930 [6]), to wypadnie nam uznać zakwestionowane wyżej określenie „zakładu górniczego" za jawnie sprzeczne z prawem.

W polskim prawie górniczym znajdujemy zupełnie wyjaśnione pojęcia i nazwy zakładu górniczego, kopalni i przedsiębiorcy górniczego, zwanego tylko niewłaściwie przemysłowcem. Z zestawienia tych trzech pojęć okazuje się, że ani kopalnia, ani przedsiębiorstwo nie mogą być identyfikowane z zakładem górniczym. Przez kopalnię nakazuje nasze prawo górnicze rozumieć ogół urządzeń (robót) górniczych w technicznym słowa tego znaczeniu, a więc robót nastawionych bezpośrednio na wydobycie minerałów. Ponieważ zaś ten kompleks robót nazwany jest w prawie górniczym mianem „działu robót górniczych" (art. 124, 125, 127), albo krótko „Kopalnią" art. 73, 74, 75, 78, 99, 142, 149) i postawiono go obok innych działów technicznych zakładu górniczego (art. 74, 75, 81a, 99, 124, 125, 136. 139), przeto prosty stąd wniosek, że kopalnia jest istotną wprawdzie, ale j e d y n i e c z ę ś c i ą zakładu górniczego.

---

[4]) H. Brassert w swym komentarzu do prawa górniczego, wyd. 1914 r. mówiąc na stronie 826 o policyjnym nadzorze władz górniczych nad całokształtem urządzeń górniczych składających się na pojęcie pewnego konkretnego zakładu górniczego, wyjaśnia jak następuje: „Unter den Bauen... sind im § 196 zunächst die eigentlichen Grubenbauen, aber diese nicht allein sondern das ganze Bergwerk einschliesslich der Hilfsbaue, der Betriebsvorrichtungen unter und über Tage, der Aufbereitunganstalten und Zubehörungen verstanden".

[5]) H. Isay (wyd. z 1919 r. str. 258) przytacza charakterystyczny wyrok sądu Rzeszy, świadczący o nierealności kryterium zamkniętej przestrzeni: „Reichsgericht hat angenommen dass ZB eine Wasserhaltungsanlage, die auf fremden Grundstück errichtet, aber mit einem unterirdischen Bergwerk zum Zwecke des Betriebes des letzteren in feste mechanische Verbindung gebracht ist, Bestand eil des Bergeigen ums geworden ist".

[6]) Polskie prawo górnicze wprowadza rozporządzenie Prezydenta Rz. P. 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 85, poz. 654) znowelizowane następnie rozporządzeniem Pr. Rz. z 22 listopada 1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 91, poz. 627) oraz dekretami z 8.I.1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 2, poz. 15) i z 3 lutego 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 24. poz. 93) i z 22 października 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 65 poz. 383). Zawiera ono wiele pokrewieństwa z prawem górniczym niemieckim i austriackim, ale wnosi nowe ujęcia, wykształca bardziej szereg instytucji górniczo-prawnych i usuwa anachronizmy 19 wieku.

Że nie można utożsamiać zakładu górniczego z przedsiębiorstwem górniczym, tego dowodzi przepis art. 123 prawa górniczego, przewidujący istnienie w jednym i tym samym przedsiębiorstwie z 2-ch lub więcej technicznie samoistnych zakładów górniczych.

Wreszcie stwierdzić należy, że, jak to z dalszych szczegółowych rozważań wyniknie, stosowanie do zakładu górniczego kryterium zamkniętej przestrzeni jest w świetle polskiego prawa górniczego zupełnie błędne.

Na tym kończyłyby się uwagi nad słusznością zwyczajem utartego identyfikowania zakładu górniczego z kopalnią lub przedsiębiorstwem górniczym i umiejscawiania go w pewnej zamkniętej przestrzeni. Jak z treści tych uwag okazuje się, zwyczaj poszedł błędnym torem, z którego powinien zejść co rychlej, jeżeli chce być w zgodzie z prawem górniczym.

Pora obecnie zastanowić się nad pytaniem, co należy rozumieć przez zakład górniczy, skoro nie jest on równoznaczny ani z kopalnią, ani z przedsiębiorstwem górniczym i skoro odrzuciliśmy w stosunku do niego kryterium zamkniętej przestrzeni. Ze względu na szczupłość ram tego artykułu ograniczymy się w powyższej kwestii tylko do naszego prawa górniczego, przyczym nawiasowo można wspomnieć, że wnioski, do jakich dojdziemy, będą naogół aktualne i w stosunku do innych wyżej omówionych ustawodawstw górniczych.

Nasze prawo górnicze wyposaża przedsiębiorcę górniczego z uwagi na społeczno-gospodarczy charakter kopalnictwa w szereg prerogatyw. Dla rozważonego zagadnienia wysuwają się z pomiędzy nich na pierwszy plan prerogatywy, polegające na możności celowego rozgospodarowania się przedsiębiorcy w terenie, a więc przede wszystkim założenia kopalni, t. j. wykonania wszelkich urządzeń z działu robót górniczych skierowanego bezpośrednio do wydobycia minerału z jego złoża. Należą tu zakładanie i prowadzenie sztolni szybów, chodników i innych wyrobisk podziemnych oraz odkrywek [7], wstawianie i utrzymywanie wszelkiego rodzaju maszyn i urządzeń, do poszukiwania i wydobywania minerałów, stosowania podsadzki (t. j. wypełniania pustych przestrzeni podziemnych celem uchronienia powierzchni ziemi od zawalisk), przewietrzania i odwadniania kopalni, o urządzeniach tych mowa jest w art. 75 ust. (1) pkt. 1 i częściowo 2 pr. górn. Prawidłowość eksploatacji złoża mineralnego wymaga, względnie w zależności od warunków zalegania minerałów i jego potencjału oraz od umiejscowienia kopalni, może wymagać wielu innych jeszcze urządzeń, które nie są już bezpośrednio skierowane na wydobycie minerałów, ale bez których kopalnia obejść się

---

[7]) Przez odkrywki rozumieć należy eksploatację płytko zalegających złóż mineralnych, dostępnych po usunięciu powierzchniowej warstwy ziemi bez konieczności budowania podziemnych urządzeń (szybów, chodników lub sztolni).

nie może. Szczegółowo przewidują je punkty 2 (warsztaty mechaniczne, kuźnie) oraz 3 do 7 ustępu pierwszego art. 75 pr. górn. Z uwagi na ich dla przedmiotu zagadnienia bardzo znamienny charakter, wspomnimy tu o takich urządzeniach, jak wodociągi, kanały, zbiorniki wodne, linie telekomunikacyjne, koleje i kolejki, drogi, mosty, urządzenia elektryfikacyjne, rurociągi itp.

Nie na tym jednak koniec. Do skompletowania całości organizmu eksploatacji pewnego złoża mineralnego wypadnie cząstokroć uwzględnić konieczność wykonania w pobliżu kopalni pewnych urządzeń przeznaczonych dla pierwiastkowej obróbki wydobytego minerału. Prawo górnicze przewiduje potrzebę taką w art. 76 wymieniając przykładowo długi szereg tego rodzaju urządzeń [8]. Celem tych urządzeń jest uczynić wyeksploatowany surowiec zdatnym do gospodarczego obrotu, oraz możliwie wyzyskać wartości mineralne tego surowca. Ze względu na konieczność pozostawania w ciągłym bezpośrednim związku z kopalnią i na ich zależność od niej, muszą te urządzenia obróbcze podlegać wspólnemu z kopalnią kierownictwu ogólnemu, co oczywiście nie wyklucza ustanowienia dla nich specjalnego kierownictwa.

Powyższe zgrupowanie poszczególnych urządzeń nakazuje nam wyróżniać w przedsiębiorstwie eksploatacji pewnego złoża mineralnego 3 zasadnicze działy: 1) dział robót górniczych czyli kopalnię (art. 75 ust. 1 pkt. 1 i częściowo 2), 2) dział pomocniczych urządzeń technicznych (art. 75 ust. 1 pkt. 2 częściowo), oraz pkt. 3 do 7 i 3) dział urządzeń obróbczych (art. 76).

Jakiż jest wzajemny stosunek tych trzech działów? Otóż o ile patrzeć ze stanowiska ich związku prawnego z przedmiotem własności górniczej t. j. polem górniczym, to istnieje tu równorzędność. Wszystkie trzy działy są częścią składową względnie przynależnością [9]) pola górniczego i wszystkie na równi polu temu mają służyć (art. 77 pr. górn.). Poza tym zachodzi między nimi z reguły ścisła wzajemna zależność. Ogniwem zasadniczym jest tu wprawdzie kopalnia, ale istnieć i prosperować zgodnie ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ona nie może, o ile nie złączy się z działem technicznym urządzeń pomocniczych i działem urządzeń obróbczych. Nie można sobie wyobrazić kopalni prowadzonej systemem wyrobisk podziemnych bez urządzenia doprowadzającego lub odprowadzającego wodę, bez dostępu w postaci dróg kołowych i pieszych, bez kolei lub innych urządzeń transportowych, płuczek itp. Skala tych potrzeb

---

[8]) Należą tu sortownie, płuczki, amalgarmiarnie, urządzenia do ługowania i krystalizacji, koksiarnie, brykieciarnie, prażelnie, urządzenia do wzbogacania rud, urządzenia do przeróbki ubocznych wytworów koksowania, tężnie, warzelnie i prażelnie soli, młyny solne i rudne itp.

[9] Ocena kiedy pewne urządzenie uważane być ma za część składową, a kiedy za przynależność pola górniczego, podlega kryteriom zawartym w tytule I prawa rzeczowego (patrz dekret z 11.X.1946 r. Dz. U. R. P. Nr 57, poz. 319).

wzrasta w miarę rozbudowy kopalni. Naodwrót nie podobna przyjąć istnienie kolei kopalnianej, kopalnianego placu ładunkowego, urządzeń ochronnych, płuczek, sortowni mineralnych itp. bez kopalni. Ten stosunek ścisłej wzajemnej zależności i ten wspólny wszystkim wymienionym trzem działom charakter części składowej względnie przynależność do pewnego konkretnego pola górniczego oraz wspólny im wszystkim cel służenia temu polu, t. j. służenia realizacji społeczno-gospodarczego znaczenia pewnego złoża mineralnego, nadaje tym trzem działom znamię nierozdzielnej, jednocelowej i logicznie z sobą powiązanej całości.

Stwarzając tę całość osiąga się zapewnienie pokrycia wszystkich rzeczowych (technicznych) potrzeb eksploatacji pewnego pola górniczego bez konieczności uciekania się do pomocy innych objektów technicznych, czyli uzyskuje się techniczną samoistność, a nawet samowystarczalność tej całości. Aby ją do życia pobudzić t. zn. uruchomić poszczególne działy do pracy technicznej i ruchem tym administrować celem zapewnienia mu potrzebnej ciągłości i pożądanego poziomu produkcji — potrzeba już tylko tę całość wyposażyć w siłę mózgową i mięśniową ludzką, czyli ustanowić kierownictwo i wprowadzić załogę. Z chwilą gdy to nastąpi, wyłania się przed naszymi oczyma zakład górniczy we właściwym słowa tego znaczeniu.

P r z e z z a k ł a d g ó r n i c z y r o z u m i e ć w i ę c n a l e ż y t e c h n i c z n i e s a m o i s t n ą c a ł o ś ć u r z ą d z e ń g ó r n i c z y c h p o m o c n i c z y c h i o b r ó b c z y c h, o b s ł u g u j ą c y c h p e w n e p o l a g ó r n i c z e, p o z o s t a j ą c e p o d w s p ó l n y m k i e r o w n i c t w e m i w y p o s a ż o n ą w z a ł o g ę n i e z b ę d n ą d l a u t r z y m a n i a t e j c a ł o ś c i w c e l o w y m r u c h u.

Definicja ta oraz poszczególne jej elementy znajdują swe potwierdzenie w prawie górniczym. Powołać się tu należy przede wszystkim na art. 81a tego prawa. Artykuł ten przy sposobności regulowania uprawnienia przedsiębiorcy górniczego do zajmowania gruntów „dla potrzeb zakładu górniczego“ wyjaśnia z tendencją wybitnie interpretacyjną, co należy rozumieć przez potrzeby zakładu górniczego. Oto dosłowne brzmienie odnośnego ustępu: „ . . . dla potrzeb zakładu górniczego, a m i a n o w i c i e dla samych robót górniczych, dla zakładania budowli i urządzeń przewidzianych w art. 75 i 76 ,jakoteż dla związanego z warunkami wydobycia planowego rabowania (zawalania) powierzchni“. Ustawodawca wyjaśnił przeto, że potrzeby działu robót górniczych, działu urządzeń pomocniczych i działu urządzeń obróbczych są potrzebami zakładu górniczego, czyli, że działy te są integralną częścią składową pojęcia zakładu górniczego. Z identyczną, również niewątpliwą celową wykładnią pojęcia zakładu górniczego i to w sensie naszej definicji spotykamy się w art. 149 ust. (1) pr. górn.

Artykuł ten regulując w ustępie pierwszym sprawę wznoszenia w zakładzie górniczym budowli i innych urządzeń wskazuje, jakie przepisy techniczne mają być w tych przypadkach stosowane. Przy tej sposobności ustawodawca wyjaśnił, że przez wyrażenie „w zakładzie górniczym“ rozumieć należy zarówno kopalnię jak i dział urządzeń pomocniczych i obróbczych przewidzianych w art. 75 i 76.

Dalszych argumentów potwierdzających podaną wyżej definicję dostarcza dział VII prawa górniczego „o zarządzie i ruchu zakładu górniczego“. Jest on poświęcony, jak tytuł jego wskazuje, zakłodowi górniczemu, dlatego też w przepisach tego działu w pierwszym rzędzie szukać należy interesujących nas autentycznych elementów definicyjnych. Jeden z nich mianowicie element technicznej samoistności oraz wspólnego kierownictwa spotykamy w art. 123 „przedsiębiorca górniczy obowiązany jest dla każdego technicznie samoistnego zakładu górniczego ustanowić osobnego kierownika ruchu . . .“. W dalszych ustępach tego artykułu oraz w art. 124 i 125 przewiduje się kierownictwo poszczególnych działów w zakładzie górniczym, w czym, znowu natrafiamy na element występowania w zakładzie górniczym kilku technicznie różnych działów. Jakież to są działy według tych artykułów? Art. 124 wspomina w ustępie pierwszym o dziale robót górniczych, a więc o tym dziale, na który, jak wyżej wskazaliśmy, składają się urządzenia wymienione w art. 75 ust. 1 pkt. 1 i częściowo 2. W ustępie drugim art. 125 mówi się głucho o innych działach technicznych, ale ponieważ przepis art. 125 jest dalszym rozwinięciem dyspozycji art. 124, a w tym ostatnim znajdujemy odwołanie się do art. 75 i 76, zatem nie ulega wątpliwości, że chodzić tu tylko może o dział urządzeń pomocniczych z art. 75 ust. 1 pkt. 2 (częściowo) 3 do 7 i dział urządzeń obróbczych z art. 76. Na element obsługiwania pewnego pola górniczego natrafiamy, jak już wyżej podano, w art. 77.

Omówione wyżej artykuły prawa górniczego potwierdzają więc zasadność powyżej definicji zakładu górniczego i jej poszczególnych elementów. Ostatni jej element, element niezbędnej załogi roboczej wynika z przesłanek logicznych i jest tak oczywisty, że ustawodawca nie miał żadnych powodów do specjalnego podkreślenia go. Zresztą co do tej części tej załogi, która pełni czynności nadzorcze i dozorcze i z tej racji odpowiadać musi pewnym warunkom oraz mieć specjalne obowiązki, ustawodowca wypowiedział się w art. 121, 129, 132, 135, 137 i wielu innych [10]).

---

[10]) Argumentując słuszność definicji pojęcia „zakład górniczy“ powołane najbardziej zasadnicze przepisy prawa górniczego, mianowicie których celem było m. in. wyjaśnienie tego pojęcia. Oprócz tych bowiem przepisów wspomina się w prawie górniczym wielokrotnie o zakładzie górniczym. Używane w tych przypadkach określenia nie grzeszą ścisłością, oraz mówi się krótko „zakład górniczy“, innym razem „zakład górniczy wraz z urządzeniami i budowlami (art. 75 i 76)“ to znowu zakład górniczy i urządzenia pomocnicze (art. 75 i 76)“. Ta różnorodność terminologii nie podważa jednak

Mając powyższą definicję na oku, można już sobie urobić jasny obraz zakładu górniczego. Będzie nim więc położona w pewnym polu górniczym kopalnia oraz wszystkie z nią związane urządzenia, jak warsztaty, place zwałowe, drogi, mosty, koleje, linie telekomunikacyjne, zbiorniki wodne, wodociągi, kanały, instalacje elektryfikacyjne, rurociągi i gazociągi, urządzenia ochronne, urządzenia obróbcze — niezależnie od tego, czy znajdują się w granicach pola górniczego, czy poza nimi. Cząstokroć urządzenia te wybiegną daleko poza teren samej kopalni, jak np. wodociągi, koleje, drogi, linie telefoniczne, linie wysokiego napięcia, rurociągi itp.

Graficznie przedstawia się zakład górniczy jako punkt centralny (ośrodek), który stanowi kopalnia, a od którego w różnych kierunkach prowadzą krótsze lub dłuższe odnogi złączone mechanicznie z kopalnią, względnie w pobliżu którego umiejscowiły się poszczególne urządzenia pomocnicze (n. p. warsztaty), obróbcze (n. p. sortownie i koksownie) nie związane wprawdzie mechanicznie z kopalnią, ale stanowiące z nią jedną techniczną całość. Że w tej sytuacji nie można mówić o kryterium zamkniętej przestrzeni, to chyba leży na dłoni.

Ustalenie definicji zakładu górniczego nie jest osiągnięciem czysto teoretycznym obchodzącym jedynie świat górniczy. Wprost przeciwnie. Definicji tej domagała się praktyka ogólno administracyjna, w której bodaj wciąż jeszcze pokutują fałszywe pojęcia o zakładzie górniczym, doprowadzając do przykrych konfliktów zwłaszcza na tle kompetencji pomiędzy władzami górniczymi i innymi władzami administracyjnymi.

Prawo górnicze nasze, uprzywilejowując wybitnie kopalnictwo, dąży między innymi do zapewnienia mu możności załatwiania swych potrzeb technicznych w ramach właściwości władzy górniczej bez konieczności uciekania się do ingerencji innych władz. Ustawodawca wyszedł tu niewątpliwie z założenia, że jedynie władza górnicza może słusznie ocenić potrzeby kopalnictwa. Wierny temu założeniu rozszerzył on też znacznie zakres właściwości tej władzy, poddając jej nietylko sprawy górniczo-techniczne, ale także orzecznictwo i nadzór w sprawach uregulowanych szeregiem innych technicznych ustaw specjalnych, jeżeli tylko sprawa podobna wyniknie w łonie zakładu górniczego. W konsekwencji ilekroć zajdzie konieczność w zakładzie górniczym wzniesienia jakiej budowli czy wykonania jakiegoś urządzenia (budynku, drogi, mostu, kolei, wodo-

słuszności przyjętej przez nas definicji. O ile chodzi o wypadki użycia samego tylko określenia „zakład górniczy“, to w treści odnośnych przepisów wynika jasno, iż dotyczą one wszystkich 3 działów urządzeń. W pozostałych przypadkach zastanawianie się nad przyczyną użycia takiego, a nie innego określenia jest bezprzedmiotowe wobec powołania w nawiasach artykułów 75 i 76. Artykuły te wyczerpują bez reszty pojęcie zakładu górniczego. Jest to więc tylko pewna nieścisłość ustawodawcy pozbawiona znaczenia wobec jasnych jego dyspozycji zawartych w omówionych w treści artykułach.

ciągu, telefonu, warsztatu itp.), to wprawdzie prawo górnicze nakazuje tu stosować techniczne przepisy zawarte w odnośnych specjalnych ustawach (budowlanej, wodnej, drogowej, kolejowej, przemysłowej, elektrycznej itd.), jednak zawarte w tych ustawach kompetencje innych władz administracyjnych przelane zostały na władzę górniczą (art. 149 pr. górn.). Jest więc rzeczą zrozumiałą, że dla rozgraniczenia sfery kompetencyjnej kapitalne znaczenie musi mieć prawidłowe wyjaśnienie pojęcia zakładu górniczego. Umożliwia ono posługiwanie się we wszystkich sporach wspólnym językiem, czego w dotychczasowej praktyce było brak, co innego bowiem rozumiały przez określenie „zakład górniczy" władze górnicze, co innego zaś inne władze administracyjne.

ANTONI TESKI

## SYTUACJA MAJĄTKOWA OBYWATELI NIEMIECKICH I GDAŃSKICH NARODOWOŚCI POLSKIEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW O MAJĄTKACH OPUSZCZONYCH I PONIEMIECKICH.

Po wypędzeniu okupantów i objęciu ziem odzyskanych i obszaru b. Wolnego Miasta Gdańska, na terytorium Państwa Polskiego znalazły się liczne rzesze osób, które jako zamieszkałe na terenach wchodzących przedtem w skład Rzeszy Niemieckiej lub b. W. M. Gdańska posiadały obywatelstwo niemieckie lub gdańskie, chociaż były i są narodowości polskiej. Ponadto jeszcze dzisiaj znajdują się — jak wiadomo — na terenie Rzeszy Niemieckiej liczni Polacy, którzy opuściwszy przed laty swe strony rodzinne w poszukiwaniu pracy, znaleźli tam podstawy egzystencji i osiedlili się na stałe. Są to wszystko ludzie, którzy jakkolwiek już od wielu lat mieszkają na obczyźnie, nie stracili łączności ze swym narodem i zachowali swą polskość, przeciwstawiając się skutecznie wszelkim wysiłkom władz niemieckich, dążących do ich wynarodowienia. Takich ludzi nie mogło oczywiście Państwo Polskie traktować na równi z wszystkimi innymi obywatelami niemieckimi i gdańskimi, lecz musiało stworzyć im w swym ustawodawstwie sytuację uprzywilejowaną.

Uprzywilejowanie takie znajdujemy zarówno w przepisach o obywatelstwie osób narodowości polskiej, zamieszkałych na obszarze ziem odzyskanych i b. W. M. Gdańska[1]), jak i w dekrecie o majątkach opuszczonych i poniemieckich[2]).

Postanawiając, że majątek obywateli Rzeszy Niemieckiej i b. W. M. Gdańska przechodzi z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa, dekret ten[3]) stwarza wyjątek dla osób narodowości polskiej i rezygnuje z przejęcia na rzecz Skarbu Państwa ich majątku, czyniąc to wyłącznie ze względu na ich polską narodowość. W tym przepisie dekretu tkwi nietylko uprzywilejowanie obywateli niemieckich i gdańskich narodowości polskiej, lecz jest on zarazem aktem spra-

---

[1]) Poz. 106 Dz. Ust. z 1946 r. i poz. 378 Dz. Ust. z 1947 r.
[2]) Z 8 marca 1946 r. (poz. 87 Dz. Ust.)
[3]) W art. 2 ust. 1 pkt. b.

wiedliwości w stosunku do osób, które mimo przebywania od wielu lat na obszyźnie i mimo wszelkiego rodzaju nacisków i szykan ze strony władz niemieckich pozostały wierne swemu narodowi.

Chcąc korzystać z przyznanego im przywileju, osoby te muszą oczywiście dowieść przed właściwym organem swej polskości. By im to ułatwić, dekret[4]) upoważnił Ministra Sprawiedliwości do ustalenia w drodze rozporządzenia, jacy mianowicie obywatele niemieccy i gdańscy będą uznani za osoby narodowości polskiej oraz w jakim trybie uznanie to winno nastąpić.

W wykonaniu tego zlecenia ustawowego Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z 21 maja 1946 r.[5]) postanowił, że obywateli Rzeszy i b. W. M. Gdańska uznaje się wtedy za osoby narodowości polskiej, jeżeli są pochodzenia polskiego lub też wykażą swą łączność z narodem polskim oraz złożą deklarację wierności narodowi polskiemu[6]). Skoro zatem obywatel niemiecki lub gdański przy pomocy środków dowodowych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym[7]), udowodni, że jest pochodzenia polskiego lub też wykaże swą łączność z narodem polskim, a ponadto złoży przepisaną deklarację wierności, winien być uznany za osobę narodowości polskiej[8]). Zasada ta obowiązuje w stosunku do wszystkich obywateli niemieckich i gdańskich narodowości polskiej z wyjątkiem osób zamieszkałych na obszarze ziem odzyskanych[9]), których uznaje się za osoby narodowości polskiej tylko wówczas, jeżeli uzyskały lub uzyskają stwierdzenie swej polskiej narodowości zgodnie z przepisami ustawy z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej, zamieszkałych na Ziemiach Odzyskanych[10]). Ta zaś ustawa wymaga od nich, aby odowodniły swą polską narodowość przed specjalną komisją weryfikacyjną i na tej podstawie uzyskały od władzy administracyjnej I instancji zaświadczenie stwierdzające ich polską narodowość, a tylko w drodze wyjątku dopuszcza przedstawienie dowodów polskości bezpośrednio władzy administracyjnej wtedy, gdy weryfikacja przez komisję nie nastąpiła z przyczyn zasługujących na uwzględnienie[11]), a więc np. w przypadku, gdy dana osoba powróciła do swego miejsca zamieszkania na ziemiach odzyskanych dopiero po zakończeniu prac tej komisji.

Druga sprawa, która uregulowana została przez Ministra Sprawiedliwości we wspomnianym rozporządzeniu wykonawczym z 21 maja 1946 r., jest to tryb postępowania, w jakim musi nastąpić uzna-

---

4) W art. 2 ust. 3.
5) Poz. 182 Dz. Ust.
6) Ust. 1 § 1 rozporządzenia.
7) Art. 49 i nast. prawa o postępowaniu admin. (poz. 341 Dz. Ust. z 1928 r.).
8) Ocena, czy przedstawione dowody są wystarczające dla udowodnienia polskości, należy do władzy (art. 50 prawa o post. adm.).
9) Ust. 2 § 1 rozporządzenia.
10) Poz. 106 Dz. Ust.
11) Art. 1 i 2 ustawy z 28.IV 1946 r.

nie obywatela niemieckiego lub gdańskiego za osobę narodowości polskiej. Rozporządzenie to postanawia mianowicie[12]), że władzą właściwą do stwierdzenia narodowości obywatela niemieckiego i gdańskiego jest władza administracji ogólnej I instancji, w której okręgu dany obywatel miał przed 1 stycznia 1945 r. swe ostatnie miejsce zamieszkania w kraju. W braku zaś takiego miejsca zamieszkania, a więc w przypadku, gdy dany obywatel już od lat mieszkał gdzieś z głębi Niemiec lub zagranicą, a posiada na obszarze Państwa Polskiego tylko jakiś objekt majątkowy (np. nieruchomość) władzą powołaną do stwierdzenia jego narodowości polskiej jest władza administracji ogólnej I instancji właściwa ze względu na położenie tego objektu majątkowego.

Te przepisy o właściwości władz obowiązują w stosunku do wszystkich obywateli niemieckich i gdańskich narodowości polskiej z wyjątkiem znów tych, którzy mają miejsce zamieszkania na obszarze ziem odzyskanych. Rozporządzenie wykonawcze stanowi bowiem wyraźnie[13]), że wspomniane wyżej przepisy nie mają zastosowania do osób tam zamieszkałych. Dla tych osób organem właściwym do ustalenia ich polskiej narodowości są — jak już wspomniano — w zasadzie specjalne komisje weryfikacyjne, a tylko w przypadkach wyjątkowych władze administracji ogólnej I instancji.

Poza właściwością władz rozporządzenie wykonawcze reguluje również kwestię, kto ma prawo wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie narodowości obywatela niemieckiego lub gdańskiego. Wniosek taki złożyć może[14]) nie tylko dany obywatel niemiecki lub gdański sam, lecz także każda inna osoba zainteresowana w ustaleniu jego narodowości, a więc np. spadkobierca, a ponadto Skarb Państwa. Zwrócić należy uwagę, że odnośny przepis rozporządzenia mówi o wystąpieniu z wnioskiem o stwierdzenie narodowości wogóle, a nie o stwierdzeniu tylko narodowości polskiej oraz, że prawo do złożenia takiego wniosku przyznaje także Skarbowi Państwa. Takie ujęcie tego przepisu wskazuje, że ma on na celu stworzenie możliwości rozstrzygania przez władzę admnistracyjną względnie przez komisję weryfikacyjną wszystkich tych spraw, w których Skarb Państwa, jako czynnik, powołany do ewentualnego przejęcia na własność majątku obywatela niemieckiego lub gdańskiego, zainteresowany jest w ustaleniu jego narodowości czy to polskiej, czy też niemieckiej. Od zdecydowania bowiem kwestii jego narodowości przez właściwy do rozstrzygnięcia tego pytania wstępnego organ (władzę administracyjną wzgl. komisję weryfikacyjną) zależy, czy majątek danego obywatela przechodzi na własność Skarbu Państwa z mocy samego prawa, czy też obywatel ten pozostaje nadal właścicielem majątku.

---

[12]) W ust. 2 i 3 § 5.
[13]) W ust. 4 § 5.
[14]) W myśl ust. 1 § 5.

Zazwyczaj oczywiście obywatel niemiecki lub gdański, któremu grozi przejęcie jego majątku przez Skarb Państwa, sam wystąpi z wnioskiem o stwierdzenie swej narodowości polskiej, przedstawiając wymagane przez prawo dowody swej polskości. Mogą się jednak zdarzyć wypadki, w których obywatel ten nie wystąpi z takim wnioskiem, np. z powodu nieobecności w kraju, a kwestia jego narodowości, a tym samym i prawo Skarbu Państwa do przejęcia jego majątku, wydają się wątpliwe. W takich oto wątpliwych przypadkach Skarb Państwa, nie chcąc przejmować na własność majątku danej osoby przed ustaleniem jej narodowości, może, a nawet powinien wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie narodowości tej osoby.

Ponadto Skarb Państwa może przez zgłoszenie ze swej strony wniosku o stwierdzenie narodowości pewnego obywatela niemieckiego lub gdańskiego „ingerować" w sprawę, która już się toczy na skutek wniosku tegoż obywatela lub innej osoby zainteresowanej i w tej toczącej się sprawie przedstawić dowody przemawiające np. przeciwko uznaniu danego obywatela za osobę narodowości polskiej. Z wnioskiem tym może Skarb Państwa nie tylko wystąpić w każdej toczącej się już sprawie, lecz może również przez złożenie takiego wniosku spowodować wszczęcie przez właściwy organ nowej sprawy o stwierdzenie narodowości każdego obywatela niemieckiego lub gdańskiego, który jeszcze nie uzyskał stwierdzenia swej polskiej narodowości. Prawo Skarbu Państwa do wystąpienia z takim wnioskiem ogranicza się zatem do przypadków, w których nie ma jeszcze prawnie ważnego stwierdzenia przez właściwy organ, że dany obywatel niemiecki lub gdański jest osobą narodowości polskiej. Z chwilą natomiast, gdy obywatel taki uzyskał już bądź prawomocną decyzję właściwej władzy administracyjnej, uznającą go za osobę narodowości polskiej, bądź też — o ile ma on miejsce zamieszkania na ziemiach odzyskanych — otrzymał stwierdzenie swej polskiej narodowości w postępowaniu wszczętym na zasadzie wspomnianej ustawy z 28 kwietnia 1946 r., prawo Skarbu Państwa do złożenia wniosku o stwierdzenie jego obywatelstwa staje się z natury rzeczy bezprzedmiotowe.

Ponieważ wniosek o stwierdzenie narodowości złożony być może nie tylko przez zainteresowanego obywatela niemieckiego lub gdańskiego samego, lecz także przez każdą inną osobę zainteresowaną oraz przez Skarb Państwa, to w przypadku, gdy wniosek ten dotyczy obywatela zamieszkałego na obszarze ziem odzyskanych, należy uznać, że przepisy art. 1 i 2 ustawy z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na Ziemiach Odzyskanych uległy — o ile chodzi o ich część proceduralną — zmianie o tyle, że nie tylko dany obywatel sam, lecz także każda inna osoba zainteresowana oraz Skarb Państwa mogą przez złożenie takiego wniosku spowodować stwierdzenie narodowości danego obywatela w trybie przewidzianym w art. 1 lub 2 wspomnianej ustawy. Wniosek taki zakończyć się może oczywiście tylko albo

stwierdzeniem narodowości polskiej lub niemieckiej danego obywatela, albo też odmową stwierdzenia jego narodowości polskiej, nigdy zaś stwierdzeniem, że jest on obywatelem polskim, gdyż tej kwestii wniosek nie dotyczył. Dlatego też każdy obywatel niemiecki lub gdański narodowości polskiej, który prócz stwierdzenia swej polskiej narodowości pragnie uzyskać uznanie go za obywatela polskiego, musi złożyć wniosek także w tym kierunku.

Szczególnego omówienia wymaga sprawa stwierdzenia narodowości polskiej zmarłych już obywateli niemieckich lub gdańskich.

Jeżeli śmierć obywatela niemieckiego lub gdańskiego nastąpiła jeszcze przed wejściem w życie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich[15]), a spadkobierca jest obywatelem polskim, nie potrzebuje on czynić żadnych starań o uznanie swego spadkobiercy za osobę narodowości polskiej. Kwestia bowiem, czy spadkobierca był narodowości polskiej, czy też niemieckiej, jest w danym przypadku obojętna, ponieważ spadkobierca stał się właścicielem pozostawionego mu w spadku majątku z chwilą śmierci spadkobiercy[16]), a więc jeszcze przed wejściem w życie dekretu. Dlatego też odziedziczony przez niego majątek w dniu wejścia w życie dekretu stanowił już własność obywatela polskiego i wobec tego nie podlega przejęciu przez Skarb Pańswa na zasadzie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

Jeżeli natomiast w przytoczonym przykładzie spadkobierca jest obywatelem niemieckim lub gdańskim, odziedziczony przez niego majątek przechodzi z chwilą wejścia w życie dekretu z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa, chyba że spadkobierca jest narodowości polskiej i w sposób wyżej przedstawiony uzyskał lub uzyska stwierdzenie swej polskiej narodowości.

Jeżeli zaś obywatel niemiecki lub gdański zmarł dopiero po wejściu w życie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich ,a był narodowości niemieckiej, to z uwagi na to, że majątek tych obywateli przeszedł z chwilą wejścia w życie dekretu z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa oraz że nieważne są wszelkie czynności lub akty prawne, zdziałane w odniesieniu do tego majątku w celu zapobieżenia jego przejściu na własność Skarbu Państwa[17]), wyznaczony przez niego w testamencie spadkobierca nie mógłby stać się właścicielem pozostawionego mu w spadku majątku nawet wtedy, gdyby był sam obywatelem polskim. Majątek ten bowiem — jak zaznaczono — już w chwili wejścia w życie dekretu, a więc jeszcze przed śmiercią spadkobiercy, stał się własnością Skarbu Państwa, a zatem dyspozycja testamentarna spadkobiercy, nawet gdyby testament sporządzony został przed wejściem w życie dekretu, stała się bezprzedmiotowa i prawnie nieskuteczna

---

[15]) t. j. przed 19 kwietnia 1946 r.
[16]) Art. 3 § 1 i art. 32 prawa spadkowego (poz. 328 Dz. Ust. z 1946 r.).
[17]) Art. 3 dekretu o maj. opuszcz. i poniem.

teczna. Taka sama byłaby sytuacja prawna, gdyby spadkobierca, będący obywatelem niemieckim lub gdańskim narodowości niemieckiej, zmarł bez testamentu, a jego spadkobiercą byłby obywatel polski.

Jeżeli natomiast zmarły po wejściu w życie dekretu obywatel niemiecki lub gdański był narodowości polskiej, to chociażby przed śmiercią nie uzyskał dla siebie uznania za osobę narodowości polskiej czy to np. z powodu nieobecności w kraju, czy też z jakiegokolwiek innego powodu, majątek jego nie podlega przejęciu na własność Skarbu Państwa, o ile spadkobierca po jego śmierci przeprowadzi w sposób wyżej opisany dowód polskości swego spadkodawcy i uzyska uznanie go za osobę narodowości polskiej. Wniosek taki wypływa z ducha i celu dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich, który przecież dąży do przejęcia przez Skarb Państwa majątku tylko tych obywateli niemieckich i gdańskich, którzy nie są narodowości polskiej. Na ten stan prawny nie ma żadnego wpływu okoliczność, czy spadkobierca sam jest narodowości polskiej, czy też jakiejkolwiek innej, jak również nie ma znaczenia, czy spadkobierca posiada obywatelstwo Państwa Polskiego, czy też jest on obywatelem jakiegokolwiek innego państwa. Skoro bowiem spadkodawca uznany został, chociażby po śmierci, za osobę narodowości polskiej, pozostawiony przez niego majątek nie podlega przejęciu przez Skarb Państwa na zasadzie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich, ponieważ — jak już wspomniano — dekret ten uprawnia Skarb Państwa do przejęcia majątku tylko tych obywateli niemieckich i gdańskich, którzy nie są narodowości polskiej.

Przy przeprowadzaniu przez spadkobiercę dowodu polskości swego spadkodawcy odpaść musi oczywiście składanie deklaracji wierności narodowi polskiemu, ponieważ deklaracja taka musi być składana osobiście, co wobec śmierci osoby, która ma być uznana za osobę narodowości polskiej, stało się niemożliwe.

Przedstawione wyżej zasady, dotyczące zmarłych obywateli niemieckich i gdańskich narodowości polskiej, mają analogiczne zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których obywatel taki z przyczyn zasługujących na uwzględnienie nie może osobiście uczestniczyć w postępowaniu mającym na celu uznanie go za osobę narodowości polskiej.

STANISŁAW DUSZNIAK.

# TERMINOLOGIA Z ZAKRESU CZYNNOŚCI NADZORCZYCH I KONTROLNYCH.

Szerokie zróżniczkowanie czynności nadzoru pod względem rodzaju, kierunku działania i sposobu wykonywania zrodziło bogatą terminologię dla określenia poszczególnych pojęć funkcjonalnych, często pokrewnych, niekiedy identycznych.

Terminy: nadzór obok dozoru i kontroli, kontroli obok inspekcji, tej zaś obok rewizji i lustracji, znajdujemy w licznych dotychczas normach prawnych i w opartych na nich rozporządzeniach i zarządzeniach administracyjnych nieraz bez widocznej troski o terminologiczną ścisłość przypisywanego im znaczenia.

Stąd też w jednym terminie pomieszcza się często różne pojęcia, a kiedy indziej jednemu pojęciu nadaje się promiscue różne znaczenie, co w rezultacie wytwarza mixtum compositum nieraz trudne do rozwikłania i wywołuje żmudne dociekania właściwej treści danego terminu na tle wykładni prawa.

Próby uporządkowania i ustalenia terminologii z zakresu prawa nadzoru i poszczególnych jego funkcji były podejmowane w naszej literaturze i publicystyce prawniczej nader rzadko i to raczej tylko na marginesie rozważań na szersze tematy, bądź też tylko fragmentarycznie o dużej zresztą rozbieżności poglądów na ten temat [1]).

Dlatego też zapewne i ich wpływ na praktykę legislacyjną i administracyjną okazał się — jak dotąd — niedość skuteczny.

**N a d z ó r.**

Analizując w pierwszej kolejności pojęcie nadzoru, podstawowe dla niniejszych rozważań, należy zaznaczyć, że nie przedstawia ono

---

[1]) J ó z e f S t a r y s z a k. — Prawo nadzoru nad administracją samorządowa w Polsce — Warszawa, 1931 — str. 57 — 81.

R. Hausner — Kontrola administracji — Gazeta Administracji i P. P. Nr 2 z r. 1930.

St. Sasorski — W sprawie organizacji kontroli w związkach samorządowych — Samorząd Nr 13 z r. 1928.

St. Lewicki — Zagadnienie nadzoru w administracji ogólnej — Gazeta Administracji i P. P Nr 23 z r. 1929.

treści bezwzględnie stałej, lecz różną zależnie od systemu, którego ma dotyczyć.

Inne bowiem znaczenie, inną treść obejmuje nadzór w monokratycznej administracji rządowej, np. nadzór ministra w stosunku do wojewody czy starosty, a inną nadzór w administracji samorządowej, np. nadzór ministra w stosunku do organów samorządu terytorialnego.

W pierwszym wypadku jest on oparty na przesłankach subordynacji i oznacza hierarchiczne podporządkowanie, stąd też bywa nazywany nadzorem hierarchicznym, w drugim zaś ma charakter raczej opieki i jest ograniczony autarchicznymi założeniami samorządu, a stąd bywa nazywany autarchicznym [2]).

W literaturze i publicystyce prawniczej określa się jednak częściej nadzór hierarchiczny mianem nadzoru „służbowego“, a autarchiczny — nadzoru „państwowego“.

Nomenklatura ta, wzorowana na niemieckich określeniach Aufsicht i Staatsaufsicht, przyjęła się również w terminologii naszego ustawodawstwa pozytywnego [3]).

Nadzór „służbowy“ przewiduje regulamin ogólny wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich [4]), taki charakter, chociaż wyraźnie tak nie nazwany, mają m. in. również: nadzór nad sądami przewidziany w prawie o ustroju sądów powszechnych (art. 70) [5]), nadzór nad działalnością władz administracji ogólnej oraz innych władz i urzędów wojewodzie podległych [6]), nadzór nad Najw. Trybunałem Administracyjnym [7]), takim wreszcie jest także nadzór nad czynnościami przełożonych gmin z zakresu administracji rządowej [8]).

O nadzorze „państwowym“ mówi dekret P. K. W. N. z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (art. 9), następnie konstytucja marcowa, która postanawia, że

---

[2]) J. S t a r y s z a k — op. cit. str. 94 n.

St. Kasznica — Polskie prawo administracyjne — wyd. IV — Poznań, 1947 r., używa nawiasowo (w skorowidzu) określenia „nadzór hierarchiczny“ obok „służbowego“.

[3]) Ustawodawstwo b. zaboru pruskiego nazywało nadzór nad samorządem — nadzorem „państwowym“ „Aufsicht des Staates“ (§ 139 ordynacji gm. z r. 1891).

Ustawodawstwo galicyjskie poruczało nadzór — wobec właściwej mu konstrukcji dwutorowości nadzoru — „administracji państwowej“ (art. XVI państw. ustawy gm. z r. 1862) wzgl. rządowej (§ 104 ustawy gm. z r. 1866), ale tylko w zakresie legalności.

[4]) Regulamin ogólny wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich (Dz. U. R. P. Nr 110 ex 1832, poz. 905).

[5]) Dz. U. R. P. Nr 102 ex 1932, poz. 863.

[6]) Przewidziany w art. 31 pkt 4 rozporz. Prez. Rz. z 19.1 1928 o organizacji i zakresie działania władz adm. ogólnej (Dz. U. R. P. Nr 80 ex 1936, poz. 555).

[7]) Przewidziany w art. 21 rozporz. Prez. Rz. z 27 X 1932 r. o N. T. A. (Dz. U. R. P. Nr 94 poz. 806).

[8]) Art. 68 ustawy samorz. z r. 1933.

„p a ń s t w o będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu" (art. 70), dalej ustawa samorządowa z r. 1933, która zaopatruje swój rozdział X. poświęcony sprawom nadzoru nad samorządem w nagłówku „Nadzór państwowy". Tak. sam nagłówek otrzymał rozdział V rozporządzenia Prezydenta Rz. z dn. 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych [9]), dotyczący nadzoru nad związkami międzykomunalnymi oraz tytuł VI dekretu o tymcz. ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego z r. 1919, dotyczący nadzoru nad pow. związkami samorządowymi.

Ta rodzajowa terminologia nadzoru budzi zastrzeżenia niektórych autorów, szczególnie na tle przypisywanego jej znaczenia przeciwstawności nadzoru „służbowego" — „państwowemu", skoro oba wykonuje jeden i ten sam podmiot, t. j. państwo przez swoje organa rządowe lub przez organa samorządu wyższego stopnia.

W obu wypadkach jest on zatem nadzorem państwowym [10]).

Spór o terminologię nadzoru „państwa" czy „rządu" jest tylko refleksem sporu o rolę samorządu w państwie dzieli losy takiej czy innej koncepcji samorządu. Można to stwierdzić na przykładzie konstytucji kwietniowej, która odmiennie od konstytucji marcowej (art. 70), a zgodnie ze swoimi ideologicznymi założeniami państwa totalnego, odstąpiła od przypisywania nadzoru nad samorządem — państwu i desygnowała go wprost „rządowi" (art. 75 ust. 5).

Niekiedy nadzór zyskuje w terminologii ustawowej hierarchiczną gradację wzwyż przez określenie go jako „zwierzchni" lub „naczelny" w wypadkach, kiedy zostaje przekazany władzy centralnej, z reguły ministrowi, który te swoje uprawnienia wykonuje obok, albo nad władzami nadzorczymi niższych instancji.

A więc z w i e r z c h n i nadzór państwowy Ministra Administracji Publicznej z art. 9 wym. dekretu samorządowego, z w i e r z c h n i nadzór Min. Spraw Wewn. w zakresie dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku [11]), ale n a c z e l n y nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Najw. Tryb. Adm. na podstawie art. 21 rozporządzenia o N. T. A., a także n a c z e l n y nadzór Ministra Sprawiedliwości nad wszystkimi sądami i sędziami (art. 71 prawa o ustroju sądów powszechnych).

Różnicy między „zwierzchnim", a „naczelnym" nadzorem można by dopatrzyć się jedynie w samym charakterze pojęcia zwierzchnictwa, właściwego hierarchii, zaś naczelnictwa właściwego przewodnictwu zespołowemu. Z tej też racji „zwierzchni" nadzór kwalifi-

---

[9]) Dz. U. R. P. Nr 39 ex 1928, poz. 386.

[10]) S t a r y s z a k — op. cit. str. 96.

J. P a n e j k o — Geneza i podstawy samorządu europejskiego — Wilno, 1934, str. 152.

[11]) Rozp. Prez. Rz. z dnia 22.III 1928 r. (Dz. U: R. P. Nr 36, poz. 343).

kuje się raczej do monokratycznego systemu administracji (rządowej), zaś „naczelny" do systemu kolegialnego [12]).

Nadzór hierarchiczny (służbowy), wykonywany bądź w toku instancji, bądź też ex officio, oznacza w prawie administracyjnym prawo kasacji i reformacji zakwestionowanych orzeczeń i decyzji, a przy tej sposobności także prawo badania działalności danego urzędu, czuwania nad tokiem urzędowania, prawo rekwizycji aktów sprawy, rozpatrywanej w podległym urzędzie, a wreszcie prawo udzielania mu wskazówek i poleceń oraz żądania sprawozdań z jego działalności [13]).

Kierunkowo nadzór służbowy zdąża do zachowania w działalności podległych urzędów — legalności, a więc zgodności z ustalonym w przepisach porządkiem prawnym, tudzież celowości, a więc zgodności z interesem publicznym, wskazanym przez ustawy i wskazówki władz nadzorczych [14]).

Nadzór służbowy zachodzi nie tylko, jak o tym była już mowa, w stosunkach między władzami administracji rządowej, ale również i w stosunku tych władz do przełożonych gmin odnośnie do ich czynności z zakresu administracji rządowej.

W ramach tego nadzoru mieści się, obok wymienionych uprawnień, jeszcze dalsze nieznane w administracji rządowej prawo stosowania środków wykonania zastępczego na koszt zobowiązanej gminy (art. 68 ustawy samorządowej z r. 1933).

Nadzór autarchiczny (państwowy) będący korelatem samorządu mieści w sobie uprawnienie, a zarazem obowiązek czuwania nad tym, aby administracja samorządowa była wykonywana zgodnie z ustawami (przestrzeganie legalności) i interesem publicznym (przestrzeganie celowości), oraz wydawania zarządzeń w kierunku usuwania ewent. nieprawidłowości i naruszenia celowości w działaniu nadzorowanego samorządu (nadzór represyjny) wzgl. zapobiegania im (nadzór prewencyjny) [15]).

Nadzór obejmuje zatem w naszym pojęciu językowym zarówno legalność, jak i celowość działania samorządu.

W nauce niemieckiej wysunięto tezę, że nadzór (Aufsicht, rzadziej Beaufsichtigung) odnosi się tylko do legalności, natomiast w zakresie celowości występuje opieka (Bevormundung czasami Vormund-

---

[12]) L i n d e — op. cit. T. III str. 210 l. 2 — naczelny, na czele będący, pierwszeństwo mający główny (an der Spitze befindlich den Vorrang habend). T. VI str. 1131 l. 2 — zwierzchni, zwierzchniczy, przełożony, nadwladny (vorgesetzt, obrigkeitlich).

[13]) por. K a s z n i c a — Polskie prawo administracyjne — wyd. IV, Poznań, 1947. str. 47

[14]) por. K a s z n i c a — op. cit. str. 48

[15]) por. K a s z n i c a — op. cit. str. 75 n.

Podobnie M. v. Brauchitsch — Verwaltungsgesetze T. I — Berlin, 1918, str. 300 — uw. 3 do § 7.

schaft) [16]. Tej tezy niemieckie ustawodawstwo pozytywne jednak nie zrealizowało i Ausficht oznacza tam nadzór obukierunkowy.

Natomiast w terminologii francuskiej le contrôle rzadziej la surveillance odnosi się do funkcji nadzoru w zakresie legalności, zaś la tutelle w zakresie celowości[17].

Również terminologia włoska określa odmiennie każdy z omawianych kierunków nadzoru, nazywając pierwszy z nich sorveglianza, drugi zaś la tutela[18].

**Dozór.**

Przedstawione pojęcie terminu „nadzór", ustalone już na ogół zarówno w nauce prawa, jak i w praktyce legislacyjnej, doznaje w tej swojej terminologicznej wyłączności zagrożenia przez konkurujący z nim etymologicznie pokrewny termin „dozór", z którym nieraz można się spotkać w słownictwie ustawowym i norm prawnych niższego rzędu.

Staryszak kwestionuje etymologiczną rację dla zróżniczkowania treści obu tych terminów, uznając je z tego stanowisko za równoznaczne[19]. Niemniej jednak wstrzymuje się on od zarzutów przeciw przedmiotowości hierarchicznej gradacji pojęć obu tych terminów, wytworzonej w praktyce legislacyjnej (nadzór jako funkcja nadrzędna w stosunku do dozoru), która przyjęła funkcjonalne kryterium bezpośredniość dla „dozoru", a pośredniości dla „nadzoru".

Te ustalenia, w konkluzji słuszne, wymagają jednak — moim zdaniem — niektórych poprawek co do przesłanek etymologicznych, a uzupełnień co do cech gradacji obu terminów.

Zarówno „nadzór" jak i „dozór" są wyrazami złożonymi i, jak podają źródła etymologii języka polskiego, wspólnym ich tematem jest zarzucony już przez język potoczny wyraz „zór", z którego prefiksy „do" i „nad" utworzyły dwoistość wyrazów[20].

Zgodnie z ogólną wszystkim językom wspólną zasadą budowy słów złożonych, prefiksy sprowadzają zróżniczkowanie treści wyrazu złożonego, mimo wspólnego tematu, jak to staje się widoczne przy wszystkich w ogóle tego rodzaju słowach, np. nad(d)-po-wierzchnia, nad-do-u-za-miar, na-do-prze-pełnić i t. p.

Wyraz „nad" oznacza w ogóle pewną wyższość w odróżnieniu od

---

[16]) Dr H. Rosin — Das Recht der öffentlichen Genossenschaft — Freiburg n. B 1886 — passim.

Por. także Staryszak — op. cit. str. 78.

[17]) Maurice Hauriou — précis de droit administratif et de droit public XI edition — Paris. 1927 — str. 64.

[18]) Staryszak — op. cit. str. 79

Por. także Enciclopedia Italiana — Milano — Roma, 1930 — il controllo.

[19]) Staryszak — op. cit. str. 58 n.

[20]) Karłowicz. Kryński. Niedźwiecki — Słownik języka polskiego: T. I str. 63 — nadzór (nad + zor), T. I str. 28 — zór, gen. zoru pl. zory-wejrzenie spojrzenie. wzrok władza widzenia. (Autorzy powołują się na Słownik Wileński, wyd. Orgelbranda z r. 1861).

wyrazu „do“, który w swej treści zawiera moment nie tylko bezpośredniości, ale i pewnej ograniczonej kierunkowo, a ściśle sprecyzowanej przedmiotowości funkcji.

Jeżeli obecnie zestawimy je z tematem „zór“, to etymologiczne znaczenie wyższości „nadzoru“ w stosunku do „dozoru“ wystąpi z pełną wyrazistością.

U podstaw odmiennych poglądów Staryszaka leży m. z. błąd metodologiczny. Sięgając bowiem do powołanych przez siebie źródeł językowych po znaczenie obu wyrazów od razu w złożonej ich postaci, bez wnikania w rozbiór etymologiczny, otrzymał wyjaśnienie ich potocznego znaczenia (przyjmowanego w innym miejscu swej pracy cum grano salis), wolne z natury rzeczy od pojęciowej subtelności, wymaganej w słownictwie prawniczym.

Toteż uważam, że pokrywająca się z tym na ogół praktyka legislacyjna nie tylko nie obraża w niczym ducha języka polskiego, ale przeciwnie — pozostaje w nim w pełnej harmonii. Natomiast uznać należy, iż nierzadkie jeszcze wypadki utożsamiania w terminologii ustawowej obu wspomnianych pojęć, przeczą ich właściwemu znaczeniu.

Słownictwo prawnicze związało „dozór“ nie tylko z przesłankami bezpośredniości, które nie są bynajmniej obce nadzorowi, np. „bezpośredni nadzór“ nad czynnościami przełożonych gmin z art. 68 ustawy samorz. z r. 1933 oraz nad działalnością gromady z § 61 rozp. Min. Spraw Wewn. z 29 stycznia 1947 r. o gromadach (Dz. U. R. P. Nr 9, poz. 70) i t. p. i dlatego mogą być w tym wypadku zawodne, ale raczej z pewnymi cechami zarówno pod — jak i przedmiotowym tej funkcji. w tym ostatnim przypadku o pewnych znamionach dyskryminacji.

Podmiotem wykonującym dozór jest z zasady organ najniższego rzędu w hierarchii ustrojowej (policja wzgl. milicja, sołtys, wójt, rodzice w stosunku do nieletnich), nigdy zaś władza wyższego stopnia hierarchicznego. Pod względem zaś przedmiotowym dozór dotyczy bądź to rzeczy (sad, pole, skład drzewa), bądź osób podlegających ograniczeniom w korzystaniu z praw podmiotowych czy to z mocy ustawy (nieletni), czy też z orzeczenia władz.

Te cechy d o z o r u zakwalifikowały go głównie do użyku słownictwa sądowego, rzadziej administracyjnego, które posługuje się raczej „nadzorem“.

Tam jednak, gdzie chodzi o funkcje wyższego rzędu w stosunku do dozoru i przekazanie ich władzy nadrzędnej w stosunku do organu wykonującego dozór, ustawodawca określa je mianem n a d z o r u. I tak, władza zarządzająca wykonanie k a r y aresztu domowego przez o r g a n a p o l i c j i p a ń s t w o w e j, może zarządzić nadzór (art. 5 rozp. Prezydenta Rz. z dn. 7 lutego 1928 r. o areszcie domowym — Dz. U. R. P. Nr 26, poz. 228).

W stosunku do rzeczy wykonuje się „dozór“ (dozorca sadu, składu drzewa czy węgla, trzody), nigdy zaś „nadzór“, który może przy-

paść tylko czynnikowi, stojącemu hierarchicznie ponad osobami, wykonującymi „dozór“. Wówczas jednak będzie to nadzór nad tymi osobami, a nie rzeczami. Nie stosuje się jednak „dozoru“, lecz „nadzór“ nad zrzeszeniami, stowarzyszeniami, w stosunkach między władzami, instytucjami i t. p.

W związku z tym też nadzór powinno się raczej „sprawować“ (art. 68 ustawy samorz. z r. 1933), a nie „wykonywać“ (art. 24 tejże ustawy), natomiast dozór „wykonywać“, „stosować“, „rozciągać“, pod dozór „oddawać“.

**Kontrola.**

Dalszym terminem zestawianym z „nadzorem“ jest „kontrola“— spośród rozpatrywanych tu określeń chyba najbardziej pojęciowo pogmatwana. W terminologii ustawowej występuje ona bądź samodzielnie, bądź łącznie z nadzorem, rzadziej z inspekcją, z którą niekiedy bywa również identyfikowana.

Pochodzenie tego terminu nie jest polskie. Wywodzi się on mianowicie z języka francuskiego (le contre-rôle, contrôle = przeciwzapisek, niem. Gegenregister) i wytworzył się początkowo na użytek rachunkowości jako środek sprawdzenia prawidłowości zestawień rachunkowych.

Z tego tak wąskiego pojęcia został on później przejęty na szerszy użytek przez słownictwo prawnicze francuskie, które wprawdzie nadało mu znaczenie sprawdzania w ogóle „si tout se passe conformement au programme adopté aux ordres donnés et aux principes adm s“, jednak nie zdołało przyswoić mu tych specyficznych właściwości pojęciowych, które potrafiłyby go wyraźnie oderwać od pokrewnego pojęcia nadzoru, znanego językowi francuskiemu również jako surveilance lub tutelle[21]).

Toteż w słownictwie tym, podobnie jak w słownictwie polskim, można zauważyć wypadki identyfikowania obu tych terminów i dowolne ich używanie.

W języku niemieckim odgranicza się kontrolę (die Kontrolle) od nadzoru (die Aufsicht), a także i od inspekcji, pojmując ją jako odrębną funkcję czuwania i badania następczego oraz stwierdzania zgodności lub niezgodności kontrolowanej działalności z ustalonym planem.

W terminologii niemieckiej kontrola jest pozbawiona możliwości bezpośredniej interwencji, która należy wyłącznie do nadzoru[22].

[21]) Pierre Larousse — Grand dictionnaire universal du XIX-e siècle — T. V. str. 23 łam 1: Contrôle (contracte de contre et rôle).
Henri Fayol — Administration industrielle et generale — Paris, 1920 — utożsamia kontrolę z inspekcją.

[22]) H. Kelsen — Allgemeine Staatslehre — Berlin, 1925 — str. 286: Das eine Organ steht dann unter Aufsicht oder Kontrolle eines anderen Organs.
W. Schoenborn — Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht — Heidelberg, 1906 — str. 33...

Podobne znaczenie nadał kontroli również język polski.

Kontrola ma znaczenie statyczne, nadzór — dynamiczne. Kontrola rejestruje swe spostrzeżenia, sprawdza, stwierdza, obserwuje, porównuje, zestawia fakty, nadzór zaś ingeruje, zarządza, zatwierdza lub uchyla, usuwa nieprawidłowości.

Kontrola nie posiada egzekutywy, nadzór zaś korzysta z niej w całej pełni [23]).

Przejawia się to w kontroli państwowej, wykonywanej przez Najw. Izbę Kontroli (art. 9 konst. marc.), kontroli ze strony wolnej prasy jako narzędzia opinii publicznej, społecznej ze strony rad narodowych, oraz w kontroli legalności aktów administracyjnych, wykonywanej przez sądy administracyjne w toku postępowania sądowo-administracyjnego [24]).

Kontrola poprzedza działanie nadzoru i warunkuje je. Obie są funkcją stałą i ciągłą, spełnianą niejako z odległości w odróżnieniu od inspekcji, rewizji czy lustracji, które są czynnością, ograniczoną w czasie, wykonywaną **n a  m i e j s c u** przez bezpośredni wgląd w sprawy badanego urzędu czy instytucji.

Kontrola uzupełnia nadzór i dostarcza mu materiału swych spostrzeżeń do wykorzystania, działając niezależnie od niego.

Na tle tej analizy pojęcia kontroli nasuwają się nieraz wątpliwości co do trafności jej uplasowania w sytuacji, uzasadniającej raczej nadzór, choćby wymienić przykładowo uprawnienia przełożonego gminy w stosunku do czynności biur zarządów gminy oraz zakładów i przedsiębiorstw (art. 61 ustawy samorz. z r. 1933), skoro równocześnie jest on kierownikiem całej administracji i gospodarki gminnej oraz zwierzchnikiem pracowników gminy.

**I n s p e k c j a.**

Inspekcja (łac. inspectio od inspicere = zaglądać, zajrzeć, przypatrywać się) wywodzi się historycznie z okresu panowania doktryny iuris supremae inspectionis państwa policyjnego. Na przestrzeni dziejów zatraciła ona swe pierwotne znaczenie ingerencji władzy monarszej w stosunki poddanych — [25]) i zmieniła nie tylko swego dysponenta, przechodząc w służbę prawa nadzoru w ogóle, ale także przedmiot swego działania oraz treść i zadania.

U podstaw takiego przekształcenia pojęcia inspekcji leży rozwój służby publicznej państwa nowoczesnego, który wywołał konieczność bezpośredniego wglądu w czynności rozlicznych jej działów i infor-

---

[23]) S t a r y s z a k — op. cit. str. 62 n. „Z chwilą, kiedy wkraczam, kończy się zwykła kontrola, a zaczyna się nadzór".

S t. S a s o r s k i — op. cit. — Kontrola winna być przede wszystkim rejestrującą i konstatującą prawidłowość gospodarki .. powinna mieć przede wszystkim zadanie czuwania nad tym, aby gospodarka odbywała się prawidłowo i zgodnie z przepisami, aby nie było pomyłek lub nadużyć.

[24]) K a s z n i c a — op. cit. str. 176 n.

[25] J. S. P ü t t e r — Literatur des deutschen Staatsrechts — 1783, cz. III, str. 300.

mowania władz przełożonych, czy też nadzorczych o faktycznym stanie działalności władz terenowych i lokalnych.

W języku francuskim inspekcja oznacza czynność, wynikającą z prawa lub obowązku wglądania, badania dla wykonania nadzoru[26]).

To znaczenie inspekcji przyjęło się również w języku polskim, zarówno potocznym jak i prawniczym.

W treści inspekcji, stanowiącej jeden ze środków nadzoru leży jako jej zadanie: badanie na miejscu faktycznego stanu rzeczy, kontrolowanie działalności urzędników, badanie sposobu wykonywania przez nich przepisów prawnych, zarządzeń i instrukcji władz wyższych, wyszukiwanie błędów w urzędowaniu i ich wytykanie ,a obok tego instruowanie i udzielanie wyjaśnień w tych sprawach, doradzanie zachęcanie, a w końcu składanie sprawozdań o wyniku swych spostrzeżeń i czynności właściwej władzy[27]).

Praktyka legislacyjna i administracyjna, a także publicystyka— stawia inspekcję najbliżej pojęciu kontroli, a nader często używa obu tych terminów niesłusznie jako synonimów[28]).

Inspekcję różni od kontroli to, że pierwsza działa na miejscu jako środek nadzoru, druga zaś z oddalenia (kontrola parlamentarna, opinii publicznej) obok nadzoru, a w pewnym sensie ponad nim i nie dysponuje żadnymi środkami pomocniczymi, będąc sama funkcją bezpośrednią — upodabnia zaś obie brak egzekutywy.

Przyznanie im jej w pewnych wypadkach (np. uprawnienie inspektora do tymcz. zawieszenia w służbie urzędnika odmawiającego posłuszeństwa służbowego) spotyka się z krytyką, wskazującą na groźne skutki wyposażenia inspekcji, a także i kontroli w moc bezpośredniego stosowania egzekucji i represji[29]).

**R e w i z j a.**

Rewizja (wyraz pochodzenia łacińskiego revisere = znowu zobaczyć) zrosła się pojęciowo na tle funkcji nadzoru z czynnościami inspekcyjnymi w zakresie finansowo-gospodarczym i przedstawia się jako inspekcja specjalnie w stosunku do spraw kasy, rachunków, gospodarki pieniężnej i t. p. [30]).

W tym znaczeniu rewizja występuje zarówno w języku potocznym, jak i w terminologii ustawowej.

I tak: ustawa samorządowa z r. 1933 powołała komisje r e w i z y j n e do kontroli (śc. badania) f i n a n s o w e j i g o s p o-

---

[26]) L a r o u s s e — op. cit. t. 9 s r 721 (ł. 2).
[27]) K a s z n i c a — op. cit. str. 48
[28]) S t a r y s z a k— op. cit. str. 70.
[29]) por. S t a r y s z a k — op. cit. str 69.
Również F a y o l — op. c. . str. 155 przestrzega przed niebezpieczeństwem mieszania się kontroli do dyrekcji i egzekucji.
[30]) L i n d e — op. cit. t. V. str. 47 — rewizja, przezieranie, przeglądanie, rewidować przezierać przeglądać
K a r ł o w i c z, K r y ń s k i, N i e d ź w i e c k i — op. cit. T. V. str. 524 — rewizja, sprawdzanie (revisio).

darczej działalność organów zarządzających w związkach samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1), zapewnia im dostęp do kasy oraz do wszystkich ksiąg i dokumentów rachunkowych i kasowych (art. 62 ust. 7), następnie zastrzega władzom nadzorczym prawo badania na miejscu i poddawania rewizji całokształtu oraz poszczególnych działów gospodarki samorządowej (art. 67 ust. 1), tudzież dopuszcza je do rewizji ksiąg i kas (art. 67 ust. 3).

Komisje rewizyjne otrzymały uchwałą Prezydium K. R. N. z dnia 5 marca 1946 r. nazwę komisji Kontrol Rad Narodowych, co znaleźć może uzasadnienie w rozszerzeniu ich kompetencji rzeczowej i poddaniu ich działalności również urzędów państwowych, instytucyj o charakterze publicznym i społecznym oraz przedsiębiorstw, wykonujących funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej[31]).

Rozporządzenie Prezydenta Rz. z dn. 17.VI 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. R. P. Nr 51. poz. 522) mówi w § 12 o „rewizji ksiąg i kas“, a rozp. Min. Spr. Wewn. z dn. 6.XII 1932 r. o kasowości i rachunkowości związków komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 11 z r. 1933, poz. 72) wymaga, by w skład komisji rewizyjnej wchodziły osoby, obeznane z rachunkowością i skarbowością komunalną (§ 52).

Podobnych przykładów można by przytoczyć wiele, a wszystkie one wskazują na pojęciowe zwężenie „rewizji“ do sprawdzania i badania spraw gospodarczych i finansowych.

W tym znaczeniu „rewizja“ stanowi funkcję nadzoru i mieści się w pojęciu inspekcji, ale jej nie wyczerpuje, ograniczając się tylko do jednego z odcinków (finansowo-gospodarczego).

**Szkontro.**

Odpowiednikiem rewizji i jej synonimem w zakresie badania kasowości i rachunkowości jest szkontro wzgl. skontro (czasami szkontrum).

Termin ten, rzadko już obecnie używany, jest pochodzenia włoskiego (scontro) i oznacza porównanie, sprawdzanie kasy, użyty zaś w formie czasownikowej (scontrare) znaczy wprost sprawdzanie rachunków[32]).

W porównaniu z rewizją szkontro jest pojęciem jeszcze bardziej zwężonym i dotyczy wyłącznie badania i sprawdzania ra-

---

31) Komisja pod nazwą „kontrolująca“ była znana ustawodawstwu galicyjskiemu (§ 28 ustawy gm. z r. 1896 i § 29 ustawy ustawy gm. z r. 1889) jako organ rady miejskiej do nadzoru nad urzędowaniem burmistrza i magistratu niezależnie od osobnej komisji rewizyjnej.

32) Vocabolario Italiano Polacco — Dokładny słownik włosko-polski — Berlin, 1856 — scontrare — sprawdzać rachunki, carta di scontro — talon.

chunków, ksiąg kasowych i kasy i nie obejmuje — jak to jest przy rewizji — działalności gospodarczej[33]).

**L u s t r a c j a — W i z y t a c j a.**

Lustracja, wyraz pochodzenia łacińskiego (o lustratio municipiorum wspomina lex Julia municipalis w znaczeniu wizytacji miast z pełnymi prawami obywateli rzymskich) oznacza w przenośni wizytację, która w terminologii legislacyjnej uzyskuje niekiedy, może z racji większej swej uzualności w języku potocznym, nawet pierwszeństwo przed terminem „lustracja" na prawach synonimu[34]).

W tym względzie można wskazać na rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako reprezentantów Rządu[35]), które obok terminu wizytacja, użytego w formie czasownikowej, podaje w nawiasie, w tej samej formie gramatycznej, określenie lustracja.

Zgodnie zatem z tym znaczeniem ma ona charakter funkcji, podejmowanej w celach informacji i przeglądu oraz poznania potrzeb lustrowanego urzędu. Lustracja podejmowana jest przez władze zainteresowane działalnością danego urzędu wzgl. pewnym zakresem jego działalności, ale nie poddanych jej n a d z o r o w i, który należy do innej władzy, np. prezes rady ministrów lustruje w czasie swej podróży służbowej urzędy skarbowe, lub minister przemysłu i handlu przeprowadza lustrację agend swego resortu, zespolonych we władzach administracji ogólnej.

Te znamiona lustracji nie przesądzają oczywiście w niczym kwestii wykorzystania jej wyników i spostrzeżeń przez właściwą władzę nadzorczą.

Nadawanie lustracji znaczenia kontroli wzgl. inspekcji, a nawet identyfikowanie jej z tymi pojęciami, jak to się czasami spotyka w literaturze naukowej, wydaje mi się zatem z gruntu błędne[36]).

O treści „lustracji" wzgl. „wizytacji" decyduje stosunek prawny, zachodzący między urzędem osoby, dokonującej lustracji a instytucją, której ona dotyczy.

Jeśli stosunek ten wywodzi się z prawa nadzoru, to ograniczanie czynności służbowych, z tego prawa wynikających tylko do lustracji, a więc zgodnie z jej etymologicznym znaczeniem, do informacji o stanie i potrzebach danej instytucji i jej przeglądu, byłoby tylko częściowym wykorzystaniem tego prawa, dysponującego znacznie szerszym środkiem badania, bo inspekcją.

---

33) Galic. ustawa gm. z r. 1896 nazywa komisję rewizyjną, którą powołała tylko do badania kasy gminnej i kas zakładów i funduszów, pozostających pod zarządem gminy promiscue komisją szkontrującą, a jej czynności określa mianem „szkontro" kasy (§ 29 ust. 1 i 2).

34) K a r ł o w i c z, K r y ń s k i, N i e d ź w i e c k i — Słownik języka polskiego — Wizytacja: doglądanie z urzędu, urzędowe zwiedzanie, lustracja rewizja.

35) Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 546.

36) Por. S t a r y s z a k — op. cit. str. 72.

Obciążanie zaś lustracją w znaczeniu inspekcji, np. Ministrów — nie odpowiadałoby ani ich urzędowi, ani ich właściwym zadaniom.

Co do kontroli zaś, to zadania jej — jak to już była o tym poprzednio mowa — są nie tylko szersze, ale także inne.

W znaczeniu zgodnym z przedstawioną etymologią „lustracji", termin ten został przyjęty przez ustawodawswo. A więc np. rozporządzenia Prezydenta Rz. o organizacji władz administracji ogólnej zastrzega właściwym ministrom prawo przeprowadzania przez swoich delegatów lustracji czynności funkcjonariuszów pozostających na ich etacie, jako też w zakresie spraw swego działu lustrację czynności poszczególnych jednostek organizacyjnych w urzędzie wojewódzkim oraz we władzach i urzędach wojewodzie podległych (art. 37).

Z zakresu lustracji wyłączone są sprawy organizacyjne tych jednostek. Rozporządzenie kwalifikuje te sprawy do funkcji inspekcyjnych na równi z nadzorem nad tokiem urzędowania (art. 35 pkt. 4).

Podobnie postąpiła ustawa samorządowa z r. 1933, postanawiając, że władze rządowe działów niezespolonych w wojewódzkiej i powiatowej władzy administracji ogólnej mogą dokonywać lustracji agend związków samorządowych w zakresie swej właściwości rzeczowej (art. 68 ust. 5)[37].

**O p i e k a.**

Opieka w zakresie prawa nadzoru, zrodzona w prawie publicznym na tle stosunku państwa do samorządu, została terminologicznie zaczerpnięta z prawa prywatnego, gdzie uzyskała zupełnie jasne znaczenie ustalone przez prawo rzymskie (tutela i cura), a rozwinięte później przez ustawodawstwa nowoczesne.

Transpozycja jej do terminologii prawa administracyjnego przekształciła ją na miarę potrzeb tego prawa, w którym pojęcie „opieki" mieści się tylko z trudem.

Reminiscencje, związane z opieką w prawie publicznym, związane są z okresem państwa policyjnego, kiedy to państwo-opiekun przytłaczało gminę swą baczną opieką aż do pozbawienia jej wszelkiej samodzielności działania.

Powstała na tym tle reakcja przeobraziła opiekę państwa na nadzór w zakresie ściśle oznaczonym normami prawnymi, a w ślad za tym skazała ją na stopniową banicję z terminologii ustawodawstwa pozytywnego[38]).

Pojawiająca się jeszcze tu i ówdzie „opieka" w prawie administracyjnym bywa zestawiana z nadzorem bez określenia wyraźnie jej właściwej treści, która zresztą na tle konkretnych przepisów danej normy prawnej mieści się już w pojęciu nadzoru.

---

[37]) W niemieckim tłumaczeniu ustawy samorządowej (Das polnische Selbstverwalutngsrecht — Kraków, 1942) termin „lustracji" zastąpiono błędnie wyrazem „Revision".

[38]) Por. O t t o M a y e r — Deutches Verwalutungsrecht — München und Leipzig 1905 — t. II, str. 418 n.

S t a r y s z a k — op. cit. str. 73 n.

Powstałą w ten sposób tautologię można zauważyć np. w dekrecie o tymcz. ordynacji pow. z r. 1919. który przekazuje do poruczonego zakresu działania pow. związków samorz. „opiekę i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich oraz miejskich“ (art. 6), chociaż w dalszych swych postanowieniach traktujących o nadzorze ogranicza się już tylko do nadzoru (art. 45). Ustawodawca użył tu zatem terminu „opieki“, wdocznie bez zamiaru nadawania mu jakiegoś innego znaczenia od „nadzoru“, a jedynie w celu silniejszego podkreślenia obowiązku troski nadzoru o dane sprawy, co oddać możnaby trafniej wyrazem „piecza“, użytym zresztą przez sam dekret w odniesieniu do spraw własnego zakresu działania pow. związku samorz. (art. 7).

Piecza (cura, kuratela) jako pojęcie szczególniejszej troski o dane sprawy, mieści się w nadzorze, podobnie jak i opieka, bez której byłby on mechaniczną funkcją pozbawioną wyrazu życia, niemniej jednak, jako związana z gestią majątkow i wolna od pierwiastków pupilarnych właściwych opiece, ale obcych prawu publicznemu, jest dla tego prawa bliższą od opieki.

W terminologii francuskiej z zakresu prawa nadzoru znalazła „opieka“ miejsce pod uzupełniającym określeniem „administracyjna“ (la tutelle administrative) z ograniczeniem jej fukcji tylko do kwestii celowości.

Ale i w tej, tak znacznie uszczuplonej, postaci spotkała się z krytyką w nauce prawa[39]).

P o l i c j a.

Wyraz ten, pochodzenia greckiego (politeja — ustrój państwa), przechodził ewolucję swego znaczenia począwszy od określania nim we Francji w ogóle działalności państwa, potem w Niemczech Polizeirecht (ius politiae) jako prawa zwierzchnictwa monarchy w sprawach cywilnych, w odróżnieniu od spraw kościelnych, do dzisiejszego dwojakiego pojęcia policji: funkcjonalnego jako środka działania administracji państwowej wzgl. kierunku jej działalności celem ochrony lub przywrócenia naruszonego porządku prawnego w zakresie bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego, w danym razie przy zastosowaniu przymusu oraz osobowego jako nazwy organów powołanych do wykonywania tych funkcji[40]).

Ani w pojęciu funkcji, ani w znaczeniu organów policja nie jest zatem określeniem z zakresu nadzoru lub kontroli w stosunkach między władzami wzgl. organami administracji państwowej, a więc w tym rozumieniu, w jakim je poddano w niniejszych rozważaniach.

———

Na tle powyższych rozważań, mających stanowić przyczynek do dotychczasowych głosów literatury i publicystyki prawniczej na omawiany temat, możnaby ustalić rozgraniczenie odnośnych pojęć

[39] H. B a r t h e l e m y — op. cit. str. 109 (por. uw. 11).

[40]) Por. K a s z n i ca — op. cit. str. 152 n. i Staryszak — op. cit. str. 79 n;

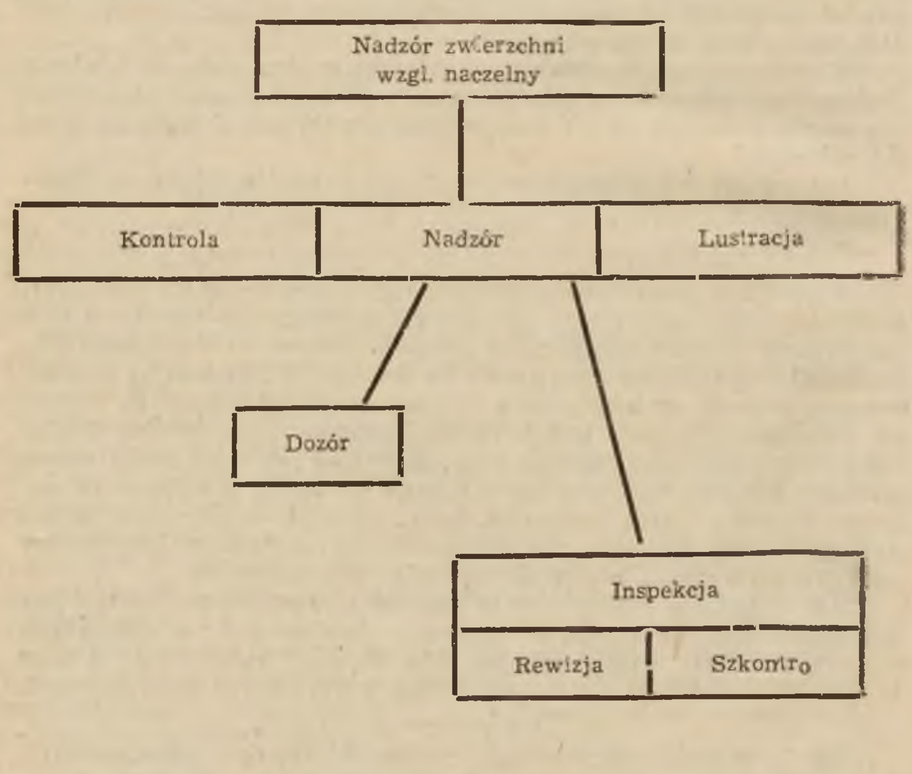
w tym znaczeniu, jakie nadały im etymologia, praktyka legislacyjna i administracyjna oraz nauka prawa.

W uszeregowaniu tych pojęć według zasięgu działania i wzajemnego ich do siebie stosunku, kontrola, nadzór i lustracja przedstawiają się jako funkcje paralelne, chociaż ściśle ze sobą współdziałające i wzajemnie powiązane, operające się jednak w zakresie egzekutywy łącznie na uprawnieniach nadzoru.

Dozór, inspekcja, rewizja, szkontro — to środki działania nadzoru, występujące bądź to samodzielnie, bądź też mieszczące się jedne w drugich, a podejmowane łącznie lub osobno zależnie od celowości.

Opieka, jako immanentne pojęcie nadzoru, stanowi tylko jego zabarwienie czynnikami pieczy i staranności o dobro nadzorowanego przedmiotu, ale nie jest samo w sobie pojęciem odrębnym.

Graficzna budowa omówionych pojęć przedstawiałaby się zatem następująco:



KAZIMIERZ BURJAN

## POPULARYZACJA PRAWA.

Parafrazując powiedzenie prof. W. L. Jaworskiego, że tak jak niema prawa bez Państwa, tak niema Państwa bez prawa — możnaby powiedzieć, że niema również demokratycznego Państwa bez praworządności. Praworządność bowiem jest jedną z podstaw nowoczesnego ustroju demokratycznego, którego nieodzowną cechą jest zapewnienie poszanowania prawa i stworzenie przez to warunków zaufania obywatela do władzy oraz traktowanie obywatela przez władzę nie jako przedmiotu rządzenia, lecz jako współgospodarza Państwa. Do istotnych warunków praworządności należy unormowanie praw i obowiązków obywateli przepisami prawnymi, przestrzeganie tych praw i zapewnienie obywatelom należytej ich obrony.

Ugruntowanie praworządności w Państwie stoi w ścisłym związku z uświadomieniem jednostek nietylko o zakresie i środkach obrony ich praw, ale także o ich roli w całości życia zbiorowego oraz o wynikających stąd ich obowiązkach i prawach. Uświadomienie to tym jest konieczniejsze w państwach demokratycznych, których ustrój oparty jest na współpracy władz państwowych z czynnikiem społecznym i na wciągnięciu jak najszerszych kół ludności do współdziałania w kształtowaniu życia zbiorowego. Poziom i zasięg tego uświadomienia niejednokrotnie decyduje o osiągnięciu celów zamierzonych przez wydanie poszczególnych ustaw. Im szersze jest uświadomienie społeczeństwa o istotnej ich treści i doniosłości dla interesu społecznego, tym większe istnieją gwarancje, że wydana ustawa będzie wykonywana tak, jak była pomyślana i że osiągnięty zostanie cel społeczny, który przyświecał jej wydaniu.

Ugruntowanie poczucia prawnego w społeczeństwie zależne od zrozumienia społecznej doniosłości prawa i przestrzegania go, składa się na poziom kultury prawnej społeczeństwa i stanowi jedną z podstaw ładu w życiu zbiorowym i w funkcjonowaniu organizmu państwowego.

Niski poziom kultury prawnej, przejawiający się w nieuświadamianiu sobie przez obywateli społecznej doniosłości prawa i niedocenianiu szkodliwych dla interesu społecznego i indywidualnego następstw nieprzestrzegania przepisów prawnych jest zjawiskiem, które zwłaszcza w okresie powojennym występuje w szczególnie ostrej formie. Idzie ono zarazem w parze ze wzmożoną przestępczością, tolerowaniem, a nawet nieraz popieraniem tej przestępczości przez ludność i niedostateczną reakcję na rozmaite jej przejawy. Niski poziom kultury prawnej utrudnia przy tym pracę aparatu państwowego, nie pozwala na pełną realizację celów zamierzonych przez wydanie poszczególnych ustaw, tym samym więc wywiera hamujący wpływ na dzieło powojennej odbudowy i na powodzenie akcji planowania na przyszłość.

Stąd ugruntowanie i pogłębienie kultury prawnej w społeczeństwie ma ze stanowiska państwowego i społecznego nader doniosłe znaczenie.

Nie można przy tym pominąć, że ma ono również ważne znaczenie dla indywidualnego interesu jednostek. Nieznajomość prawa przynosi zawsze szkodę jednostce. Niebezpieczeństwo tej szkody jest szczególnie groźne zwłaszcza w okresie wzmożonej działalności ustawodawczej, jakim jest obecny okres przemian ustrojowych oraz przebudowy życia społecznego i gospodarczego. Unifikacja prawa cywilnego i administracyjnego, — żeby wymienić tylko nowe prawo małżeńskie, nowe unormowanie stosunków prawnych życia rodzinnego, nowe prawo rzeczowe i hipoteczne, prawo o aktach stanu cywilnego i ustawodawstwo podatkowe — wprowadziły w dotychczasowym stanie prawnym cały szereg istotnych zmian, a nieprzestrzeganie przez obywateli odnośnych przepisów zagraża im szeregiem ujemnych następstw.

Hasło podniesienia poziomu kultury prawnej w społeczeństwie przez uświadomienie prawne obywateli, t. j. przez popularyzację obowiązującego prawa, zostało już w 1946 r. podjęte przez Ministerstwo Sprawiedliwości w okólniku Nr 20 z dnia 15 maja 1946 r., który nadał popularyzacji prawa charakter zorganizowanej akcji państwowej. Okólnikiem tym zostały powołane do życia Komisje popularyzacji prawa przy sądach grodzkich oraz przy sądach apelacyjnych, cała zaś akcja popularyzacji prawa została poddana nadzorowi i centralnemu kierownictwu Ministerstwa Sprawiedliwości iześrodkowana w Wydziale Popularyzacji Prawa, utworzonym w tym Ministerstwie.

Przewodniczącym Komisji przy sądzie grodzkim jest kierownik tego sądu, jeżeli zaś w jego siedzibie znajduje się również siedziba sądu okręgowego — prezes sądu okręgowego lub delegowany przez niego sędzia. W skład Komisji wchodzą przedstawiciele partii politycznych, przedstawiciel rady narodowej, oraz adwokatury i notariatu. Ponadto mogą być do Komisji zaproszeni przedstawiciele

związków zawodowych, terenowych organizacyj społecznych i gospodarczych, oraz sędziowie grodzcy, asesorzy i aplikanci sądowi.

Zadaniem Komisji przy sądzie grodzkim jest kierowanie całokształtem akcji popularyzacji prawa na terenie właściwości danego sądu, informowanie opinii publicznej o nowych przepisach prawnych oraz o postępach akcji zwalczania przestępczości. Zadania te realizuje Komisja drogą odczytów, pogadanek, urządzania kursów dla prelegentów, ogłaszania komunikatów prasowych, a także przez tworzenie tzw. gminnych kół prawniczych, które mają na celu rozwijanie akcji popularyzacji prawa i popieranie samokształcenia w dziedzinie wiedzy prawniczej.

Komisje popularyzacji prawa przy sądach apelacyjnych z prezesem na czele mają skład osobowy analogiczny do składu Komisji przy sądach grodzkich, a zadaniem ich jest kierowanie akcją popularyzacji na obszarze właściwości danego sądu apelacyjnego, koordynowanie tej akcji i organizowanie zjazdów przewodniczących Komisji przy sądach grodzkich. Komisje te otrzymują miesięczne sprawozdania z działalności Komisyj przy sądach grodzkich, a wyniki ich prac oraz swojej działalności ujmują w sprawozdaniach miesięcznych, składanych Ministerstwu Sprawiedliwości.

Ogólny nadzór nad całą akcją popularyzacji prawa skoncentrowany jest w Ministerstwie Sprawiedliwości, którego Wydział Popularyzacji Prawa udziela Komisjom wytycznych dla ich działalności, przesyła im tematy i tezy prelekcyjne, ustala właściwe metody pracy i zapewnia podstawy finansowe akcji popularyzacyjnej.

Powyższa akcja prowadzona konsekwentnie i z dużą energią wykazać się może już obecnie poważnymi wynikami. Wspomniane wyżej Komisje przy sądach apelacyjnych utworzone zostały już w 1946 r. i przystąpiły niezwłocznie do rozwinięcia swojej działalności, podobnie już w 1946 r. zostały zorganizowane Komisje w większości sądów grodzkich, w pozostałych zaś nielicznych sądach zorganizowano je z powodu przeszkód natury personalnej dopiero w 1947 r.

Akcja popularyzacji prawa zainicjowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości obudziła szerokie zainteresowanie władz państwowych i społeczeństwa. Znalazło to wyraz na konferencji przedstawicieli naczelnych władz państwowych oraz naczelnych organów partii politycznych i organizacji społecznych, odbytej w dniu 10 listopada 1947 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na konferencji tej po wysłuchaniu referatów, obrazujących dotychczasowe wyniki akcji i zamierzenia na przyszłość w tej dziedzinie i po przeprowadzeniu dyskusji, stwierdzono między innymi, że akcja powyższa ma doniosłe znaczenie państwowe, społeczne i polityczne, ma bowiem na celu związanie obywatela z Państwem Demokracji Ludowej, zaznajomienie go z przewodnimi ideami prawnymi naszego ustroju i zmierza do pogłębienia kultury prawnej społeczeństwa. Zarazem stwierdzono

w rezolucji, że konieczne jest dalsze wzmacnianie i potęgowanie akcji popularyzowania prawa przez włączenie w nią wszystkich sił ideowych i aktywnych aż do najwyższego szczebla włącznie, zapewnienie pełnego poparcia kolportażowi wydawnictw „Biblioteki Popularyzacji Prawa" Ministerstwa Sprawiedliwości i wprowadzenie wykładów popularyzujących prawo na zjazdach, odprawach i konferencjach terenowych.

Rezolucja, uchwalona na powyższej konferencji, świadczy, że zainteresowanie doniosłym problemem popularyzacji prawa zasięgiem swym objęło najszersze koła społeczeństwa, które uświadomiły sobie ogólno-państwowy i społeczny charakter całej akcji, który wymaga, aby wzięły w niej udział wszystkie ideowe i aktywne siły Polski Demokratycznej.

Pełne powodzenie powyższej akcji zależy m. in. od zapewnienia w niej odpowiedniego udziału władz administracji publicznej. Jest to tym bardziej konieczne, że akcja popularyzacji prawa z natury rzeczy objąć musi swoim rzeczowym zasięgiem nietylko dziedzinę prawa cywilnego i karnego, ale — i to może w poważniejszej mierze — również i obszerną dziedzinę prawa administracyjnego i ustrojowego. Wprawdzie przepisy z tej dziedziny były brane pod uwagę i w dotychczasowych pracach komisyj przy sądach grodzkich i apelacyjnych, ale uwzględnienie ich w odpowiedniej mierze wymaga niewątpliwie nietylko poparcia, ale i wydatnego bezpośredniego współudziału organów administracji publicznej.

Poparcie przez administrację publiczną akcji popularyzacyjnej może przejawiać się przede wszystkim w pomocy i ułatwieniach przy organizowaniu wykładów pogadanek prawniczych i rozwijaniu akcji propagandowej, ewentualnie również w zapewnieniu odpowiednich prelegentów. Ponadto wyrazem tego poparcia byłoby nabywanie dla bibliotek urzędowych i propagowanie nabywania dla bibliotek związkowych, świetlicowych itp. wydawnictw „Biblioteki Popularyzacji Prawa" i popieranie kolportażu tych wydawnictw tak wśród pracowników władz i urzędów, jak wśród szerokich kół społeczeństwa. Wreszcie popieranie akcji powinno przejawiać się również w udzielaniu pomocy i ułatwień w urządzaniu wykładów i pogadanek prawniczych przez związki zawodowe, koła partyjne i inne organizacje.

Bezpośredni udział organów administracji publicznej w akcji popularyzacji prawa powinien się przejawiać we wprowadzeniu do akcji szkoleniowej pracowników administracji prócz wykładów prawniczych z zakresu danego resortu, — również wykładów prawniczych na tematy ogólniejsze, ponadto we wprowadzeniu wykładów popularyzujących prawo na zjazdach, odprawach i konferencjach terenowych.

Szczególną doniosłość w tej dziedzinie miałyby też własne wydawnictwa popularyzujące prawo z zakresu danego resortu administracji. Nie można bowiem pomijać, że poza wydawnictwami tekstów

ustawowych, które z natury rzeczy dla akcji popularyzacyjnej są raczej nieprzydatne, wydawnictwa prawnicze są nieliczne i ze względu na swój poziom nie zawsze dostosowane do wymogów akcji popularyzacyjnej.

Byłoby zatem konieczne wydawanie przez poszczególne resorty przystępnych opracowań poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego, względnie poszczególnych ustaw. Wydawnictwa takie spełniałyby podwójne zadanie. Z jednej strony mogłyby one stanowić podręczniki dla praktyki władz administracyjnych, z drugiej zaś mogłyby służyć jako opracowania dla celów popularyzacji odnośnych przepisów ustawowych, tak do użytku prelegentów, jak i dla wszystkich, którzy okazaliby zainteresowanie daną dziedziną prawa i pragnęliby jako czytelnicy wydawnictw prawniczych nabyć odnośne wiadomości.

Zakres prawa administracyjnego i przepisów jego, mających doniosłe znaczenie dla obywateli, tak jest szeroki, że w dziedzinie tej pożądane byłoby ukazanie się całego szeregu popularnych wydawnictw. Poza przepisami prawa materialnego między innymi ustaw podatkowych, byłoby bardzo wskazane wydanie przestępnego opracowania przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym, którego znajomość jest naogół niedostateczną, a które normuje tryb załatwiania spraw przez władze państwowe i samorządowe oraz określa uprawnienia i obowiązki stron, osób interesowanych, świadków i biegłych, biorących udział w tym postępowaniu, a więc sprawy o wielkiej doniosłości dla obywateli. Bardzo pożądane byłoby też wydawnictwo popularyzujące przepisy o postępowaniu podatkowym.

W wydawnictwa takie powinny być zaopatrzone wszystkie biblioteki urzędowe i publiczne, a poparcie ich przez władze administracyjne i terenowe rady narodowe zapewniłoby szerokie rozpowszechnienie tych wydawnictw i przyczyniłoby się wydatnie do realizacji celów akcji popularyzującej prawo.

Wielkie znaczenie dla powodzenia powyższej akcji ma poza tym celowa, stała i konsekwentna propaganda tej akcji, polegająca między innymi na szerzeniu haseł, że praworządność jest podstawą ustroju demokratycznego, że nieprzestrzeganie przepisów prawnych jest działaniem na szkodę społeczeństwa i Państwa, oraz, że nieznajomość wynikających z ustaw praw i obowiązków przynosi zawsze szkodę obywatelowi.

# ADMINISTRACJA PUBLICZNA ZAGRANICĄ.

**Dr Ludwik Bar**

## REFORMA ADMINISTRACJI W WIELKIEJ BRYTANII.

Administracja publiczna w Wielkiej Brytanii składa się z dwóch członów: Zarządu Centralnego i Zarządu Lokalnego.

Zarząd Lokalny jest jednotorowy, całą bowiem administrację publiczną, z nielicznymi wyjątkami, wykonywuje władza lokalna czyli samorząd terytorialny. Na obszarze kraju nie ma więc dwoistości administracji publicznej: rządowej i samorządowej.

Zakres działania, należy u nas do wojewodów, starostów, samorządu wiejskiego, miejskiego, powiatowego i ewentualnie wojewódzkiego, — obejmują w Wielkiej Brytanii rady dystryktów wiejskich i miejskich, rady miast i rady hrabstw.

Rady pochodzą z wyborów powszechnych. Nie podlegają hierarchicznie innym władzom. Znaczy to, iż rady mniejszych jednostek, jak rady dystryktów i rady miast niewydzielonych, nie są hierarchicznie podporządkowane radom hrabstwa. Podobnie nie ma władzy zwierzchniej nad radami miast wydzielonych i radami hrabstw.

Rady nie mogą być rozwiązane przez Zarząd Centralny, ani przez inne władze. Ustanowione ustawą, wybrane przez mieszkańców funkcjonują przez cały czas trwania kadencji.

Sprawy Zarządu Lokalnego reprezentuje w Parlamencie Minister Zdrowia, który ma wpływ na przyznawanie radom dotacji ze Skarbu i któremu służy prawo kontroli zużytkowania przez rady sum uzyskanych z budżetu państwowego.

Ustrój Zarządu Lokalnego, jako organizacja wewnętrzna i zakres działania, choć związany z wiekową tradycją, nowoczesny swój kształt i treść osiągnął dzięki licznym reformom, przeprowadzonym w ciągu ostatnich stu lat. Dopiero bowiem pod naciskiem potrzeb, wywołanych rewolucją przemysłową przystąpiono do wprowadzenia radykalnych zmian. Poczęto zrywać z przestarzałą i nieudolną organiazcją administracji lokalnej i kłaść podwaliny pod nowoczesny Zarząd Lokalny.

Reforma dokonana w 1835 r. przełamała tradycyjne opory, zapoczątkowała radykalne zmiany i utorowała drogę licznym następnym reformom. Wystarczy wymienić kilka przykładów. Ustawa o korporacjach miejskich — The Municipal Corporation Act. z 1835 — wprowadza nowy ustrój w 178 miastach. Nadaje po raz pierwszy wszystkim podatnikom czynne prawo wyborcze i tym dokonuje radykalnej zmiany podstawy ustroju administracji miejskiej. Ta sama ustawa znosi monopole przemysłowe, rozdziela zarządzanie sprawami miejskimi i wymiar sprawiedliwości. Nowej reformy administracji miejskiej dokonuje ustawa z 1882, która uchyla 42 ustawy wydane w okresie 1835 — 1882 r., a ponadto zmienia 26 innych ustaw. W 1871 r. ustanowiono Ministerstwo Zarządu Lokalnego, które zajmowało się sprawami Zarządu Lokalnego do 1919 r., kiedy sprawy te przejął Minister Zdrowia. Reforma administracji hrabstwa następuje jeszcze później. Dopiero w 1888 r. ustanowiono rady hrabstwa, a więc wprowadzono samorząd większych jednostek. Tą samą ustawą z 1888 r. wyłączono wielkie miasta z administracji rady hrabstwa. Powstają więc miasta hrabstwa, które uzyskują prawa i obowiązki hrabstw. Samorząd dystryktów wiejskich i miejskich przychodzi w 1894 r. Wtedy ustanowiono rady dystryktów — nadano im prawa i nałożono na nie obowiązki. Ustawa wprowadzająca tę reformę nosi nazwę karty wolności włościańskich „the peasants' charter". W okresie międzywojennym miały miejsce dwie reformy: w 1929 r. i 1933 r. W czasie wojny 1939-45 rozpoczęto dalsze dyskusje nad potrzebą reform.

Interesuje nas żywo m e t o d a p r z y g o t o w y w a n i a r e f o r m y. Zbieranie materiałów oraz przygotowywanie projektów reformy odbywa się z dużą starannością. Zwyczajnie powołuje się specjalną komisję pod przewodnictwem sędziego, która zbiera opinie i spostrzeżenia, uwagi i wnioski. Na podstawie tych materiałów komisja opracowywuje sprawozdanie o stanie faktycznym sprawy i projektuje reformy. W 1832 r. powołano komisję królewską — Royal Commission—która miała zbadać nadużycia w wykonywaniu prawa ubogich oraz przeanalizować sytuację administracji miejskiej. W wyniku prac tej komisji wydana została ustawa o zmianie prawa ubogich — Poor Law Ammendment Act, 1834 oraz ustawa o korporacjach miejskich — The Municipal Corporation Act z 1835 r. Reformę Zarządu Lokalnego w okresie międzywojennym rozpoczęto powołaniem komisji królewskiej w 1923 r. Prace tej komisji trwały kilka lat, a wyniki zostały ujęte w trzech sprawozdaniach. Pierwsze z nich wydane w 1925 r. dotyczyło sprawy podatku na rzecz Zarządu Lokalnego. Drugie sprawozdanie w 1928 r. ujęło stanowisko komisji w sprawie podziału terytorialnego. Wreszcie w 1929 r. ukazało się trzecie sprawozdanie, zawierające wnioski w sprawie funkcji Zarządu Lokalnego, organizacji pracy rad oraz funkcjonariuszów Zarządu Lokalnego.

Sprawozdanie komisji królewskiej są wydawane drukiem i dostępne ogółowi obywateli. Opinia publiczna jest informowana o stanie spraw i zamierzeniach i zarówno każdy obywatel, jak i organizacja społeczna zyskuje okazję do podjęcia publicznej dyskusji w sprawie projektowanych reform. Główne wyładowanie sprzeciwów i zarzutów następuje przed ostateczną redakcją projektu ustawy. Gdy akt ustawodawczy wchodzi w życie spotyka jedynie stępione opory i osłabione zarzuty.

Śledząc poszczególne etapy najistotniejszych reform Zarządu Lokalnego zauważamy kilka charakterystycznych znamion tych reform Oto niektóre z nich:

Scalanie różnych elementów administracji publicznej i dążenie do zbudowania administracji ogólnej — zaznacza się jako główny nurt reformy rozpoczętej w 1835 r. Konieczność szybkiego opanowywania nowych dziedzin życia społecznego pod wpływem rewolucji przemysłowej spowodowała, że tworzono w pośpiechu nowe liczne urzędy dla poszczególnych dziedzin, jako tzw. władze „ad hoc authorities". Wystarczy wspomnieć, że istniały następujące odrębne urzędy: urząd opiekuńczy, komisarz do spraw kanalizacji, inspektor oświetlenia, urząd drogowy, miejscowy urząd zdrowia, urząd konserwacji rzek, urząd chowania zmarłych, zarząd szkolny. Fatalne skutki tak rozczłonkowanej administracji publicznej przekonały zarówno społeczeństwo, jak i czynniki rządowe, że reforma administracji musi dążyć do scalenia różnych urzędów i do tworzenia jednolitego Zarządu Lokalnego o ogólnym zakresie działania.

Przenoszenie środka ciężkości Zarządu Lokalnego z małej jednostki na większą — jest drugą cechą charakteryzującą niemal wszystkie reformy administracji. Parafia, kolebka Zarządu Lokalnego, utraciła z biegiem czasu swoje miejsce w administracji publicznej. Jej funkcje przechodziły na unie parafialne, później na dystrykty i wyżej. Po parafii przyszła kolej na małe miasto, które zaczęło tracić zakres działania na rzecz hrabstwa. W ostatnim czasie okazało się, iż niektóre hrabstwa są zbyt małą jednostką administracyjną. Proces dążący do oparcia Zarządu Lokalnego o silniejsze jednostki administrarYjne trwa nadal.

Podkreślić jednocześnie należy, że pomimo licznych i zasadniczych zmian, dokonanych w Zarządzie Lokalnym, ostały się te instytucje, które nadają odrębny charakter administracji publicznej w Wielkiej Brytanii. Chodzi o utrzymanie następujących instytucji:

Jednotorowość administracji publicznej, a więc utrzymanie Zarządu Lokalnego, jako jedynej administracji publicznej.

Wybieralność organów Zarządu Lokalnego i sprawowanie administracji publicznej przez rady pochodzące z wyboru.

Kolegialność działania Zarządu Lokalnego, dzięki czemu decyzje administracyjne są w zasadzie podejmowane kolegialnie.

Niezależność hierarchiczna, która zachowuje samodzielność rad Zarządu Lokalnego.

Kontrola sądów powszechnych nad Zarządem Lokalnym wobec zaskarżalność decyzji Zarządu Lokalnego do sądu powszechnego.

Kontrola społeczna przez jawność posiedzeń rad i jawność rozpraw sądowych przy rozpatrywaniu skarg na Zarząd Lokalny.

W okresie wojennym 1939-45 r. Zarząd Lokalny zdał egzamin przydatności. Trzeba podkreślić, że poza tym, że w czasie wojny nie odbywały się wybory do rad i rady uzupełniały się przez kooptację,— Zarząd Lokalny nie uległ zmianom ustrojowym. Podstawowe instytucje nie zostały zmienione, ani osłabione. Zmianę radykalną przyniosła dopiero ustawa o przedstawicielstwie ludowym z 1945 r., — która wprowadziła zmianę prawa wyborczego. Do czasu bowiem wejścia w życie tej ustawy, prawo wybierania do rady Zarządu Lokalnego miał tylko ten mieszkaniec, który opłacał podatek na rzecz Zarządu Lokalnego. Wymieniona ustawa z 1945 r. rozszerzyła prawo wybierania na wszystkich pełnoletnich mieszkańców bez względu na to, czy płacą jakikolwiek podatek. Normalne wybory do rad Zarządu Lokalnego rozpoczęły się w 1945 r. Wybory do angielskich rad miejskich odbyły się 1 listopada 1945 r., a wybory do rad hrabstw w marcu 1946 r. W miesiąc później odbyły się wybory do rad dystryktów.

Pomimo trudności, już w czasie wojny podjęto zbieranie materiałów i przystąpiono do publicznej dyskusji nad zagadnieniem reformy Zarządu Lokalnego po wojnie.

Z w i ą z e k R a d H r a b s t w wypowiedział się w sprawie reformy Zarządu Lokalnego w sprawozdaniu opracowanym przez Radę Wykonawczą i przyjętym w dniu 18 lutego 1943 r.

Na wstępie znajdujemy stwierdzenia stanu istniejącego w owym czasie. Sprawozdanie stwierdza, że organizacja Zarządu Lokalnego jest wadliwa i wymaga zasadniczej reformy, jeżeli się ma doprowadzić Zarząd Lokalny do poziomu nowoczesnego. Jednostki administracyjne stanowią pstrą mozaikę. Wśród hrabstw są małe o liczbie mieszkańców poniżej 50.000 i ogromne ponad 1 000.00 mieszkańców. Wśród 309 miast niewydzielonych — 86 liczy mniej niż 10.000 mieszkańców, zaś w grupie 83 miast wydzielonych jest 39 miast o liczbie mieszkańców poniżej 100.000. Dystrykty miejskie są też różne. Znajdujemy 38 dystryktów o liczbie mieszkańców poniżej 2.500, obok nich 15 dystryktów o liczbie mieszkańców między 15.000 a 25.000 oraz 65 dystryktów o liczbie mieszkańców między 25.000 a 50.000. Podobnie przedstawia się sprawa dystryktów wiejskich. Są dystrykty wiejskie liczące mniej niż 2.500 mieszkańców, a jednocześnie inne liczące ponad 50 000 mieszkańców. Żądanie reformy nie jest równoznaczne z przekreślaniem dotychczasowego dorobku. Jest on wspaniały, ale skoro czasy się zmieniają i przemiany w życiu społecznym domagają się ulepszenia i unowocześnienia Zarządu Lokalnego, należy odrzucić sentymenty lokalne i czynić, co nakazuje dobro ogólne. Reorganizację jednostek Zarządu Lokalnego należy przeprowadzić, mając na uwadze: obszar, zaludnienie, siłę podatkową, utrzymanie zainteresowań lokalnych, dogodny dostęp do siedziby władzy jednostki

administracyjnej, poczucie łączności i wspólnoty interesów nowej jednostki. Wielkie jednostki administracyjne, za które należy uważać hrabstwa, powinny liczyć nie mniej niż 100.000 mieszkańców. Wobec tego obecnie istniejące małe hrabstwa należy połączyć. Pewien przykład pod tym względem daje Szkocja, w której są 33 hrabstwa, ale cztery z nich połączyły się po dwa dla celów administracyjnych i w Szkocji jest faktycznie 31 rad hrabstwa. Charakter miasta wydzielonego należy pozostawić tylko miastom, które liczą obecnie nie mniej niż 75.000 mieszkańców. W przyszłości zaś statut miasta wydzielonego nadawać jedynie tym miastom, które osiągną 125.000 mieszkańców. Tę radykalną zmianę należy uważać za niezbędny warunek skuteczności reformy. Podział hrabstwa na małe jednostki należy przeprowadzić w sposób następujący: obecne miasta i dystrykty miejskie o liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 10.000 mieszkańców pozostawić jako małe jednostki. Zaś mniejsze miasta, dystrykty miejskie i wiejskie należy włączyć do nowoutworzonych dystryktów o liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 10 000. W ten sposób przestałyby istnieć jako odrębne jednostki administracyjne najmniejsze miasta i dystrykty.

W rezultacie zaleconych zmian zmalałaby znacznie ilość jednostek administracyjnych. W zakresie działalności Zarządu Lokalnego zaleca się daleko idące zmiany, zmierzające do skupienia w hrabstwach i miastach wydzielonych podstawowych funkcji administracji publicznej. Małe miasta i dystrykty schodzą do roli jednostek pomocniczych.

Związek miast — Association of Municipal Corporation — opracował w 1942 r. memoriał, w którym zajął następujące stanowisko w sprawie reformy Zarządu Lokalnego:

Projekt utworzenia regionów i władz administracyjnych regionalnych musi wywołać uwagi i zastrzeżenia. Sprawa regionu jest bowiem ujmowana różnorodnie. Dla jednych jest to sprawa powołania nowych władz, które miałyby nadzorować i koordynować działalność mniejszych jednostek. Inni domagają się jedynie zwiększenia zasięgu zakładów i urządzeń użyteczności publicznej. Są również głosy za zniesieniem mniejszych jednostek administracyjnych i utworzeniem regionów, jako władz administracyjnych. Związek Miast przeciwstawia się temu ostatniemu ujęciu. Jedynie w czasie wojny było usprawiedliwione powoływanie komisarzy regionalnych dla pewnych działów administracji. W czasie pokoju byłoby to nieodpowiednie. Obecny system Zarządu Lokalnego został ustalony przed 50 laty. Od tego czasu pod wpływem przyrostu ludności rozwoju przemysłu oraz podniesienia się stopy życiowej zwiększyły się zadania jednostek Zarządu Lokalnego. Nie wszystkie jednostki są w stanie podołać tym zadaniom. Trzeba zwiększyć zasięg i wzmocnić jednostki administracyjne. Stwierdzić przy tym należy, iż przy jakiejkolwiek reformie nie wolno naruszyć istoty Zarządu Lokal-

nego. Wszystkie władze muszą pozostać demokratyczne zarówno w swej konstytucji, jak i funkcjonowaniu. Wybrani przedstawiciele mieszkańców muszą zachować w swych rękach skuteczną kontrolę nad administracją miejscowymi sprawami, za którą Parlament uczynił ich odpowiedzialnymi. Jest rzeczą ważną, ażeby władze Zarządu Lokalnego miały nadal bezpośredni dostęp do resortów Zarządu Centralnego. Lokalna inicjatywa i doświadczenie wpływały w znacznym stopniu na powstawanie i rozwój instytucji administracji publicznej. Ustawodawstwo ogólne wchłonęło wiele z tego dorobku. Tę inicjatywę lokalną należy zachować. System administracji regionalnej, zwłaszcza sprawowanej przez organa nie odpowiadające bezpośrednio przed wybraną reprezentacją, mógłby nie tylko spowodować spadek miejscowej inicjatywy i odpowiedzialności, ale także mógłby wywołać zwłokę w sprawowaniu administracji i jej podrożenie. Przy zmianie obszarów jednostek i ustalaniu zakresu ich działania należy mieć na uwadze:

sprawność i zdolność urządzeń zakładów użyteczności publicznej do zaspokojenia potrzeb mieszkańców;

takie zakreślenie obszaru jednostki, ażeby była ona ekonomiczna i zdolna do prowadzenia zakładów i urządzeń użyteczności publicznej;

konieczność prawidłowego rozmieszczenia instytucji specjalnych, jak szpitale i szkoły wyższe;

finansową zdolność jednostki Zarządu Lokalnego do pokrywania wydatków;

postulat pozyskiwania do służby w Zarządzie Lokalnym ludzi ze wszystkich grup społeczeństwa;

takie zorganizowanie kontroli, któraby zapewniała łatwy dostęp opinii publicznej.

Nowa jednostka administracyjna powinna być tak wielką i tak wyposażoną, ażeby mogła objąć wszystkie podstawowe zadania administracji ogólnej.

Stowarzyszenie Pracowników Zarządu Lokalnego — National Association of the Local Government Officers — wyłoniło Komitet Przebudowy Zarządu Lokalnego, który zbadał potrzeby reformy i szukał sposobu rozwiązania najistotniejszych trudności administracji lokalnej. Wyniki prac Komitetu Przebudowy zostały opublikowane w wydawnictwie stowarzyszenia „Local Government Service" w lutym 1943 r.

Komitet stwierdza, iż obecny system Zarządu Lokalnego posiada szereg braków, które zagrażają jego rozwojowi. Istnieje obawa, że bez usunięcia tych braków Zarząd Lokalny nie sprosta zadaniom po wojnie. Jedną z głównych wad jest istnienie znacznej liczby małych jednostek, o niskiej liczbie mieszkańców, bez źródeł finansowych i bez fachowych funkcjonariuszy odpowiadających nowoczesnym wymaganiom. Dalsze poważne wady to: brak dostatecznej współpracy mię-

dzy jednostkami Zarządu Lokalnego i wadliwy podział zadań pomiędzy te jednostki. Jedynie zasadnicza reforma może poprawić ten stan. Głównym zadaniem reformy powinno być utworzenie w całym kraju takiej jednostki Zarządu Lokalnego, która byłaby powołaną do do wszystkich zadań. Powinna ona mieć odpowiednią liczbę mieszkańców, źródła finansowe i szerokie uprawnienia administracyjne. Ponadto reforma powinna doprowadzić do współpracy między jednostkami Zarządu Lokalnego, koordynacji w zakresie działalności zakładów i urządzeń użyteczności publicznej, rewizji granic i obszarów jednostek. Ze swej strony Komitet zaleca podział kraju na okręgi administracyjne, których ludność wynosiłaby od 100.000 do 500.000 mieszkańców. Należy brać pod uwagę potrzebę odmiennego traktowania miast wydzielonych, które liczą ponad 500.000 mieszkańców i obszarów wiejskich słabo zaludnionych, liczących poniżej 100.000 mieszkańców. Nowoutworzone okręgi mają uzyskać charakter jednostki administracyjnej dla wszystkich celów administracyjnych. Okręg o charakterze głównie miejskim ma tylko jeden organ Zarządu Lokalnego. Okręgi o charakterze mieszanym należy dzielić na dystrykty, jako pomocnicze jednostki. Dystrykt może mieć charakter czysto miejski, mieszany lub czysto wiejski. Dystrykt posiada organa pochodzące z wyborów bezpośrednich. Spełniają one funkcje delegowane przez władzę okręgu. Należy powołać „rady prowincjonalne" dla obszarów, obejmujących pewną ilość okręgów administracyjnych, ciążących ku sobie w zakresie planowania i prowadzenia zakładów i urządzeń użyteczności publicznej dla całej prowincji. Rada prowincjonalna pochodzić ma z wyborów pośrednich. Nie powinna ona pełnić funkcji wykonawczych, gdyż te należą do organów okręgów administracyjnych. Rada prowincjonalna ma być organem uchwalającym.

W sprawie reformy Zarządu Lokalnego wypowiadali się również naukowcy i praktycy. Z zainteresowaniem czytamy uwagi wybitnego znawcy zagadnień Zarządu Lokalnego — W. A. R o b s o n'a, wykładowcy prawa administracyjnego w London School of Ekonomics. Stwierdza on mianowicie, że obecna organizacja Zarządu Lokalnego jest przestarzałą. Zadania tego rodzaju jak planowanie miast i wsi, oświata, zaopatrywanie w gaz i elektryczność itp., mogą być racjonalnie wypełniane tylko przez większe od obecnych jednostki administracyjne. Robson zaleca utworzenie regionów i powołanie rad regionalnych, gdyż jedynie na tym szczeblu jest możliwe prawidłowe zorganizowanie wielu dziedzin administracji publicznej.

Pod wpływem i po rozważeniu ankiet, wniosków i projektów reformy Zarządu Lokalnego, opracowanych i opublikowanych przez zrzeszenia Zarządu Lokalnego i inne instytucje, Minister Zdrowia opracował w końcu 1944 r. i przedstawił Parlamentowi „z a m i e r z e n i a R z ą d u" w sprawie reformy.

Materiał przedstawiony przez Ministra Zdrowia nie jest gotowym projektem ustawy. Ma on charakter przygotowawczy i ma na

celu spowodowanie dyskusji oraz wywołanie konstruktywnej krytyki.

Zamierzenia Rządu przewidują:

Powołanie przez Rząd specjalnej komisji do sprawy granic jednostek administracyjnych Zarządu Lokalnego, czyli do sprawy podziału administracyjnego.

Komisja rozpatrzy wszelkie wnioski co do zmiany granic jednostek Zarządu Lokalnego, a więc co do zmiany granic hrabstw, miast wydzielonych i niewydzielonych oraz dystryktów.

Do zadań komisji należy rozważenie i orzeczenie sprawy zwiększenia obszaru miast wydzielonych, pozbawienie mniejszych miast charakteru miast wydzielonych i odebranie im uprawnień hrabstwa oraz łączenie mniejszych hrabstw.

Komisja ma charakter organu wykonawczego a nie doradczego, a jej skład nie powinien przekraczać liczby 5 członków.

Zagadnienie administracji Londynu i sąsiadującego z nim Hrabstwa Middlesex zostaje wyłączone z zakresu działania komisji.

Rząd nie zamierza przekazywać Zarządowi Centralnemu działów administracji, pozostających w zakresie działania Zarządu Lokalnego.

Nie jest również zamierzeniem Rządu utrwalanie na czas pokoju urzędu komisarza regionalnego — Regional Commissioner, który był ustanowiony w czasie wojny. Natomiast Rząd widzi potrzebę szukania sposobu rozwiązania niektórych trudności organizacyjnych przez tworzenie związków celowych Zarządu Lokalnego.

Sprawę finansów Zarządu Lokalnego należy zreformować i przystosować możliwości finansowe do potrzeb Zarządu Lokalnego po reformie.

Komisja ma pracować pod ogólnym kierownictwem Ministra Zdrowia, który daje komisji wytyczne o charakterze ogólnym i zatwierdza jej ważniejsze decyzje.

Przed przystąpieniem do podjęcia decyzji — komisja przeprowadza badanie sprawy, przy zachowaniu następujących zasad:

Komisja ma obowiązek rozważyć z urzędu sprawę każdego hrabstwa i zdecydować, czy istnieje „prima facie" potrzeba badania sprawy na miejscu, czyli przeprowadzenie rozprawy administracyjnej i zbadanie potrzeby reformy.

Przed przystąpieniem do rozważania sprawy jakiegokolwiek hrabstwa, komisja ma obowiązek zawiadomić Ministra Zdrowia i radę zainteresowanego hrabstwa, czy miasta wydzielonego, o zamiarze rozpatrzenia sprawy danej jednostki.

Na żądanie Ministra Zdrowia lub zainteresowanego hrabstwa lub miasta wydzielonego musi być przeprowadzona rozprawa na miejscu.

Rady miast niewydzielonych i rady dystryktów nie mają prawa żądania przeprowadzenia rozprawy na miejscu. Służy im jedynie prawo przedstawienia ich postulatów co do zmiany granic.

Minister Zdrowia ma prawo ustalać kolejność, w której komisja ma rozważać sprawy poszczególnych hrabstw, ażeby zapewnić

pierwszeństwo dla tych hrabstw i miast wydzielonych, które ucierpiały poważnie wskutek działań nieprzyjacielskich.

Komisja opracowuje co roku sprawozdanie, które Minister Zdrowia przedstawia Parlamentowi.

Przy podejmowaniu decyzji komisja ma uwzględniać następujące okoliczności:

— wspólnota interesów różnych jednostek,
— plany i widoki rozbudowy,
— obecny stan gospodarczy i możliwości rozwoju,
— możliwości finansowe jednostki Zarządu Lokalnego w stosunku do potrzeb,
— warunki geograficzne, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu granic,
— stan zaludnienia,
— sprawność dotychczasowej administracji,
— wielkość obszaru i kształt granic,
— życzenia mieszkańców.

Komisja otrzymała od Ministra Zdrowia zalecenia, ażeby:

— nie odbierać charakteru miasta wydzielonego, czyli uprawnień hrabstwa miastu, które liczy ponad 60.000 mieszkańców,
— hrabstw, które liczą ponad 100.000 mieszkańców, nie zmuszać do łączenia się z innym hrabstwem.

## MATERIAŁY DO USTROJU WIELKICH MIAST.

Przy dyskutowaniu zagadnień ustrojowych naszych wielkich miast może być pomocnym śledzenie dyskusji toczących się poza granicami w kwestii ustroju takich miast. Wagę zagadnienia podkreśla to, że miasta takie posiadają niekiedy, ze względu na ilość swej ludności, problemy do rozwiązania równe problemom całych państw. Wystarczy zestawić ilość ludności Moskwy z Norwegią lub Londynu z Danią.

Ostatnio szczególnie żywo dyskutowane jest zagadnienie ustroju Berlina. Zagadnienie jego ustroju jest tym trudniejsze do rozwiązania, że poszczególne koncepcje ustrojowe liczyć się muszą po pierwsze z rozstrzygnięciem stanowiska, czy traktować będą Berlin jako stolicę całych Niemiec, czyteż jako samodzielne miasto, lub samodzielną prowincję. Rozstrzygnięcie tej kwestii utrudnia fakt podziału Berlina na 4 strefy podlegające odrębnym władzom okupacyjnym.

Już w początkach 1946 r. komenda sił Alianckich wezwała tymczasowy Magistrat m. Berlina do przedstawienia projektu ustrojowego. Projekt ten opierać się miał o zasady prawa usrojowego z 1920 r.

Przedłożony na podstawie tego zlecenia p r o j e k t M a g i s t r a t u B e r l i ń s k i e g o uwzględniał następujące zasady:

1) Magistrat, noszący nazwę senatu, wybierany jest przez większość rady.

2) wszystkie wydziały (komisje) rady miejskiej mają charakter doradczy. W skład ich wchodzą dodatkowo specjaliści.

3) terytorium wielkiego miasta podzielone zostaje na 20 okręgów, posiadających swój zarząd burmistrza, przy czym rada przy burmistrzu jest jedynie organem doradczym. Kierownictwo okręgu w całości podlega zwierzchnictwu senatu.

4) zakłady, obejmujące swą działalnością całe miasto, podlegają kierownictwu centralnemu (straż ogniowa).

5) liczba radnych wynosi 200 osób.

Założenia techniczno-organizacyjne w przedłożonym projekcie zostały przyjęte przez wszystkie partie. Niemniej odpowiedzialność Magistratu, jego odwołalność, jak również sposób kreowania repre-

zentacji miejskiej, stanowiły zagadnienia, które nie zostały rozstrzygnięte, co spowodowało niemożność uzgodnienia tego projektu.

W związku z tym 4 najpoważniejsze partie przedstawiły każda swój projekt w tej sprawie.

1) Projekt Partii Socjal-Demokratycznej opierał się o następujące zasady:

a) reprezentacja miejska powstaje przez wybór. Kandydatów wysuwają jedynie partie polityczne.
b) zmodyfikowana zasada wyborów stosunkowych, wyłączenie partii drobnych i ograniczenie list wyborczych mają wyłączyć zbytnie rozbicie polityczne.
c) wykonawstwo należy do senatu, składającego się z burmistrza i najwyżej 12 senatorów.
d) podział kompetencji między uchwałodawstwem i wykonawstwem jest ściśle zachowany.
e) w podziale władz między organem administracji centralnej a organami lokalnymi przeprowadzona być winna w możliwie dużym stopniu zasada decentralizacji. Okręgi mają uprawnienia samodzielnych gmin.

2) Projekt Unii Katolickiej (C. D. U.) wychodzi z założenia, że miasto ma charakter samodzielnej prowincji. Z tego względu wzoruje się on na ustrojach innych prowincji.

Parlament miejski składa się z 200 posłów, którzy wybierają prezydenta senatu, wiceprezydentów i 12 senatorów. Wytyczne pracy ustala parlament. W wypadku wyrażenia votum nieufności senatowi i niemożności powołania w ciągu 3 tygodni nowego senatu, parlament rozwiązuje się z mocy samego prawa.

Dalszą nowością projektu jest dodanie każdemu członkowi senatu specjalnego dyrektora, który jest szefem administracji nadzorowanej przez senatora.

Łączność wykonawstwa między poszczególnymi okręgami ma gwarantować specjalna rada miasta, składająca się z senatu miejskiego i wszystkich 20 burmistrzów okręgowych i ich zastępców.

3) Projekt Partii Jedności Socjalistycznej (S. E. D.) wychodzi z założenia, że problemy ustrojowe są problemami nie tylko prawnymi, ale również problemami organizacji pracy i problemami walki o władzę.

Wychodząc z tych założeń projekt opiera się na następujących zasadach:

a) miasto, jako całość nie jest prowincją, lecz specyficznym, nie wchodzącym w skład żadnej prowincji, okręgiem.
b) jako wyłączny przedstawiciel woli mieszkańców występuje zgromadzenie deputowanych miejskich, które wydaje ostateczne rozstrzygnięcia i sprawuje pełną kontrolę nad całością administracji miejskiej.
c) organ wykonawczy zgromadzenia Magistrat składa się z nadburmistrza, 2 burmistrzów i 16 radców. Radcowie miej-

scy, jak i cały Magistrat może być odwołany przez radę. Radcom miejskim podlegają dyrektorzy miejscy, będący pracownikami miasta.

d) burmistrzów okręgowych powołuje nadburmistrz miasta, — dla koordynacji samej pracy wprowadzone zostaje ogólne ich zgromadzenie.

e) przywileje demokratyczne nie mogą służyć wrogom demokracji.

4) Partia Ludowa (L. D. P.) przedstawiła wreszcie projekt następujący:

Miasto posiada charakter prowincji. Poza innymi podobnymi do poprzednich projektów postanowieniami, projekt ten określa kadencję reprezentacji miejskiej na 4 lata oraz zmniejsza liczbę deputowanych do 180. Członkowie Magistratu według tego projektu są zgromadzeniu deputowanych proponowani do zatwierdzenia przez burmistrza. Prawo odwołania organu wykonawczego jest zachowane, jednak ograniczone do nielicznych wypadków. Specjalną troską projektu jest stworzenie fachowej, gruntownie wyszkolonej kadry urzędniczej, której gwarantuje się dużą stałość.

Ze względu na niemożność uzgodnienia swych poglądów przez poszczególne partie, znajdujące oparcie w poszczególnych komendanturach okupacyjnych, żaden z przedstawionych projektów nie zyskał jeszcze decydującej przewagi i stąd też zagadnienie ustroju „Wielkiego Berlina“ jest kwestią niewiadomej przyszłości.

**J. Starościak**

## PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Ustawa z 14 XI 1947 r. o kredytach dodatkowych na rok 1947 (Dz. Ust Nr 72, poz. 444) zwiększa wydatki o 10 miliardów złotych, z czego przypada na wydatki nieprzewidziane lub preliminowane w niedostatecznej wysokości — 2 miliardy, a na dotacje na sumy obrotowe przedsiębiorstw państwowych, podlegających Ministrowi Przemysłu i Handlu — 8 miliardów. Zwiększone te wydatki znajdują pokrycie w nadwyżkach budżetowych uzyskanych w roku 1947.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 21.XI 1947 r. (Dz. Ust. Nr 74, poz. 469) utworzony został Białowieski Park Narodowy o obszarze 4716 ha. Poza tym obszarem w skład Parku wchodzą: dwa rezerwaty dla żubrów i tarpanów, osada „Zwierzyniec“ i park pałacowy. Lasy, gleba, wody płynące i stojące oraz rośliny i zwierzęta na obszarze Parku Narodowego podlegają ścisłej ochronie. Dyrektor Parku Narodowego może udzielać zezwoleń na zbiór roślin i łowienie lub zabijanie zwierząt niełownych, lecz tylko wyłącznie dla celów naukowych. Dyrektor Parku określa też te czynności o charakterze gospodarczym, które są dozwolone na terenie rezerwatów, na obszarze osady „Zwierzyniec“ i na terenie parku pałacowego. Ruch turystyczny odbywać się może wyłącznie na trasach, wyznaczonych przez dyrekcję Parku.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 24 XI 1947 r. (Dz. Ust. Nr 75, poz. 480) ustala wysokość kaucji, pobieranej od przedsiębiorstw wymagających szczególnego zaufania na zasadzie rozporządzenia z 30.VII 1938 r. (poz. 440 Dz. Ust.), dla przedsiębiorstw świadczenia usług w sprawach paszportowych i wizowych —na 500.000 zł., dla dla przedsiębiorstw ochrony mienia, detektywów prywatnych, pośrednictwa w zawieraniu małżeństw i pośrednictwa w zakresie urządzania przedsięwzięć rozrywkowych — na 200.000 zł. Dla ostatnio wymienionych przedsiębiorstw kaucja może być w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie obniżona, lecz nie poniżej 50.000 zł.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 10.XII 1947 r. (Dz. Ust. Nr 75, poz. 483) zniesiona została gmina

wiejska Piece (pow. starogardzki, wojew. gdańskie), a z jej obszaru utworzona nowa gmina wiejska Kaliska z siedzibą w Kaliskach.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 10.XII 1947 r. (Dz. Ust. Nr 75, poz. 484) zniesiona została gmina wiejska Rokitno-Szlacheckie (pow. zawierciański, wojew. śląskie), a z jej obszaru utworzona nowa gmina wiejska Łazy z siedzibą w Łazach.

W wykonaniu dekretu o ubezpieczeni urodzinnym (poz. 414 Dz. Ust. z 1947 r.) Rada Ministrów w rozporządzeniu z 20.XII 1947 r. (Dz. Ust. Nr 76, poz. 487) ustaliła wysokość składki na Fundusz Zasiłków Rodzinnych. Składka ta wynosi 10% zarobków, które stanowią podstawę do wymiaru składek w ubezpieczeniu na wypadek choroby i macierzyństwa, a opłacana jest przez pracodawców w trybie i terminach, określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym.

W Nr 1 Dziennika Ustaw z 1948 r. ogłoszona została pod pozycją 1 ustawa skarbowa na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1948 r. Z dochodów bieżących, preliminowanych na 317.444.150.000 zł., pokryte będą wydatki bieżące w wysokości 277.645.407.000 zł., reszta, t. j. 39.798.743.000 zł., stanowi nadwyżkę przeznaczoną na pokrycie wydatków inwestycyjnych.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 15.XI 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 2, poz. 7) zmienia rozporządzenie o meldunkach i księgach ludności (poz. 489 Dz. Ust. z 1934 r.), skreślając w § 12 ustęp 6, dotyczący karty zgonu, a w wyciągach aktów stanu cywilnego, przesyłanych kwartalnie gminom, rubrykę dotyczącą wyznania.

Dwa rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z 10.XII 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 2, poz. 8 i 9) zmieniają granice — 1) miasta Ozorkowa (pow. łęczycki, wojew. łódzkie) przez włączenie do niego gromady Konstancja oraz 2) gmin wiejskich Macew i Grabów (pow. łęczycki, wojew. łódzkie) przez wyłączenie z gminy Macew gromady Kurzjana i włączenie jej do gminy Grabów.

Ustawa z 30.XII 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 3, poz. 14) zwiększa w państwowym planie inwestycyjnym na rok 1947 (poz. 313 Dz. Ust.) ogólną wartość inwestycyj o 6 miliardów zł. Zwiększenie to dotyczy importu dóbr inwestycyjnych, dokonanego w okresie od 1.IX — 31.XII 1947 r. oraz zaliczek, wypłaconych z tytułu dokonanych w tym okresie zamówień.

Ustawa z 30.XII 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 3, poz. 14) ustala do czasu uchwalenia przez Sejm państwowego planu inwestycyjnego na rok 1948 prowizorium tego planu na okres od 1.1 — 31.III 1948 r., upoważniając Rząd do czynienie wydatków inwestycyjnych ze środków finansowych Państwa i drogą kredytów bankowych do sumy 27,5 miliardów zł. oraz do za-

liczenia na poczet kosztów inwestycyjnych objętych planem środków własnych inwestorów o charakterze publiczno-prawnym do kwoty 8 miliardów zł.

Ustawa z 30.XII 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 3, poz. 16) zezwala na przeprowadzenie w 1948 r. p o b o r u r e k r u t a w ramach stanu liczebnego wojska, określonego w budżecie na rok 1948.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 31.XII 1947 r. (Dz. Ust. z 1948 r. Nr 3, poz. 20) normuje właściwość organów samorządowych w zakresie orzecznictwa w sprawach karno-skarbowych. W myśl tego rozporządzenia do rozpoznawania spraw o przestępstwa, określone w art. 2 pkt. 7 prawa karnego skarbowego (poz. 140 Dz. Ust. z 1947 r.), a więc o naruszenie przepisów dotyczących danin komunalnych, właściwe są te organa wykonawcze związków samorządowych, które dokonały wymiaru odnośnych danin komunalnych. Sprawy zaś, w których dochodzenie prowadziły władze samorządowe II instancji oraz środki prawne od orzeczeń i postanowień organów, które dokonały wymiaru, rozpoznają organa wykonawcze związków samorządu terytorialnego bezpośrednio wyższego stopnia. Jeżeli przeto wymiaru daniny dokonała gmina, do rozpoznania czynu naruszającego przepisy o tej daninie powołany jest zarząd gminy, a w instancji odwoławczej wydział powiatowy. Jeżeli zaś czyn karalny dotyczy daniny wymierzonej na rzecz powiatowego związku samorządowego, orzeka w I instancji wydział powiatowy, a w instancji odwoławczej wydział wojewódzki. Jeżeli wreszcie o czynie takim w I instancji orzekał wydział wojewódzki, ponieważ danina wymierzona była na rzecz wojewódzkiego związku samorządowego, odwołanie rozpoznaje Minister Administracji Publicznej, a na ziemiach odzyskanych — Minister Ziem Odzyskanych. W Warszawie i Łodzi władzą, orzekającą w I instancji o przekroczeniach przepisów o daninach komunalnych, są zarządy miejskie, a odwołania od ich orzeczeń rozpoznaje Minister Administracji Publicznej.

## PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„**Rada Narodowa**“ dwutygodnik (Redakcja — Warszawa, ul. Podchorążych 99) Nr 24 z 15 grudnia 1947 r.

Numer ten otwiera artykuł „Pomoc zimowa“. omawiający zakres akcji pomocy zimowej w bieżącym roku, sposób przeprowadzenia zbiórki na cele tej akcji oraz formy udzielanej pomocy. W artykule podkreślono pełne zrozumienie. z jakim akcja pomocy zimowej spotkała się w społeczeństwie i wskazano na przypadające radom narodowym zadanie poparcia tej akcji. W stałym dziale „o usprawnienie działalności rad“ umieszczono artykuł Kazimierza Sobotki „Aktualne zadania Komisji Kontroli rad narodowych w związku z zakończeniem roku budżetowego 1947“. Autor daje w nim gruntownie opracowane wskazówki co do kierunku badań gospodarki związków samorządowych przez komisje kontroli. Artykuł ten niewątpliwie ułatwi w wysokim stopniu prace komisyj i poważnie przyczyni się do usprawnienia działalności rad w dziedzinie kontroli. Jerzy Służewski („Organizacja biur prezydialnych W. R. N.“) omawia statut organizacyjny Biura Prezydialnego Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy, uważając go za wzorowy i mogący przyczynić się do usprawnienia organizacji życia społecznego na terenie województwa.

Aktualnemu i doniosłemu zagadnieniu popularyzacji prawa poświęcony jest artykuł Z. Rybickiego, w którym autor omawia pokrótce organizację i dotychczasowe wyniki odnośnej akcji. W artykule „Dwa zjazdy oświatowe“ omówiono kierunki i wyniki akcji oświatowej w województwie krakowskim i lubelskim, a to w związku z odbytymi w jesieni ubiegłego roku zjazdami oświatowymi, zorganizowanymi przez prezydia W. R. N. w Krakowie i Lublinie z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Oświaty, Województwa, partii politycznych, prasy i instytucji oświatowych.

Antonina Spandowska w artykule „Repolonizacja w powiecie sztumskim“ omawia pomyślne wyniki akcji repolonizacyjnej w tym powiecie, w którym autochtoni stanowią 70% ogółu ludności.

Resztę numeru zajmuje bogata kronika działalności rad w dziale „Z całej Polski“ i dział porad prawnych, zawierający w tym nume-

rze cały szereg opinji i porad prawnych na aktualne tematy, związane z działalnością rad narodowych.

**„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“** Nr 11 i 12 za listopad i grudzień 1947 r.

Nr 11, jako 25-ty od czasu rozpoczęcia wydawnictwa, jest numerem jubileuszowym. W związku z tym po słowie wstępnym Redakcji na temat jubileuszu pisma umieszczono w numerze szereg artykułów poświęconych omówieniu celów i działalności pisma — z artykułem Ministra Sprawiedliwości, prof. Henryka Świątkowskiego na czele.

Poza tym numer zawiera kilka artykułów z zakresu prawa karnego oraz stałe działy: Orzecznictwo Sądu Najwyższego, ruch prawniczy zagranicą, kronika i życie sądownictwa.

Nr 12 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego“ poświęcony jest w znacznej części akcji popularyzacji prawa. Z odnośnych artykułów interesujący jest zwłaszcza artykuł J. I. Bielskiego „Dotychczasowe osiągnięcia w popularyzacji prawa“, w którym autor omawia szczegółowo wyniki tej akcji, przeszkody, na jakie ona niekiedy natrafia oraz środki zmierzające do ich usunięcia. Wydaje się przy tym, że autor nie docenia roli władz administracji publicznej, jaką mogłyby one w poparciu akcji odegrać, gdyby miały zapewniony odpowiedni współudział w pracach Komisji. Z drugiej strony autor zdaje się przeceniać możliwości wykorzystania miejscowego personelu nauczycielskiego w roli prelegentów. Jakby się bowiem wydawało, w roli tej powinny występować zasadniczo osoby o przygotowaniu prawniczym, które nie tylko wygłoszą odczyt, ale zdołają również przeprowadzić pogadankę prawniczą i potrafią wyjaśnić w dyskusji poszczególne zagadnienia i wątpliwości, nasuwające się słuchaczom — do czego niewątpliwie potrzebna jest wiedza i przygotowanie prawnicze. Te same uwagi nasuwa również i następny z kolei artykuł Mieczysława Poliszewskiego „Rola czynników społecznych w akcji popularyzacji prawa“.

W numerze tym ogłoszono następnie projekt części ogólnej kodeksu cywilnego w brzmieniu ustalonym przez Komisję powołaną do odnośnych prac przez Ministra Sprawiedliwości.

Z artykułów umieszczonych w numerze należy ponadto wymienić artykuł Dr. Aleksandra Woltera „Urodzenie z małżeństwa“ oraz Jerzego Fleszczyńskiego „Zwrot mienia rolniczego i nierolniczego na ziemiach odzyskanych w praktyce sądowej“. Resztę numeru zajmują zwykłe działy o charakterze informacyjnym.

**„Państwo i Prawo“** Nr 11 za listopad 1947 r.

Numer powyższy poświęcony jest zagadnieniom związanym z prawem konstytucyjnym. Numer otwiera artykuł prof. Dr. Konstantego Grzybowskiego „Zagadnienie własności w prawie konstytucyjnym“, w którym autor przedstawia ewolucję

jaką pojęcie własności przechodziło od deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r., stojącej na stanowisku nienaruszalności prywatnej własności, — aż do Konstytucji stalinowskiej, uznającej społeczną, socjalistyczną własność za świętą i nietykalną podstawę ustroju radzieckiego. Obok tych dwóch krańcowych rozwiązań zagadnienia własności, życie wytworzyło szereg rozwiązań p o ś r e d n i c h, które dziś przeważają. Formy tych rozwiązań autor omawia ogólnie, stwierdzając, że o ile chodzi o Polskę, to linia rozwojowa w tej kwestii nie jest jeszcze wyraźna i zostanie sprecyzowana dopiero w postanowieniach przyszłej naszej Konstytucji.

W następnym artykule „O działaniu społecznym prawa konstytucyjnego“ Z y g m u n t I z d e b s k i stwierdza, że obecny stan nauk społecznych nie pozwala jeszcze na stworzenie pełnego systemu wiedzy o społecznym działaniu prawa. Można jednak oznaczyć jej przedmiot i obszar przyszłych badań. Autor podkreśla, że „pracą znacznie ważniejszą, a w każdym razie logicznie wcześniejszą, od formułowania nowych ustaw, jest formułowanie, w sposób wiążący dla prawników, nowych ogólnych wytycznych, jakie w poszczególnych działach prawodawstwa mają ich działalnością kierować“. Zbiór takich właśnie ogólnych wytycznych zawiera prawo konstytucyjne. W końcowej części swego artykułu zajmuje się autor zagadnieniem ogólnych wytycznych w kwestii własności i stwierdza, że zasadą gospodarowania jest państwowa dyspozycja środkami produkcji i tej zasadzie, jako mającej prymat w razie wątpliwości przed interesem własności prywatnej, należy dać stosowny wyraz w naszej nowej Konstytucji, — co bynajmniej nie naruszy tego zakresu własności prywatnej, jaki zostanie zagwarantowany pozytywnymi przepisami — i to w znacznie szerszej mierze, niż w Związku Radzieckim.

„Prymat prawa międzynarodowego w nowej Konstytucji francuskiej“ omawia M a r e k S t. K o r o w i c z. W dalszym artykule „Materiały do projektu przyszłej Konstytucji“ p r o f. J u l i a n M a k o w s k i proponuje sformułowania artykułów konstytucji dotyczących prawa Prezydenta Rplitej do reprezentowania Państwa na zewnątrz, zagadnienia zgody Sejmu do ratyfikacji traktatów, udziału Rady Państwa w wypowiadaniu traktatów oraz niedopuszczalności wniosku o zmianę formy republikańskiej i demokratycznej ustroju Ludowego Państwa Polskiego.

W a c ł a w M o r a w s k i w artykule „Uprawnienia i rola Rady Państwa w świetle ustawodawstwa polipcowego“ wypowiada pogląd, że Rada Państwa jest władzą nadrzędną w stosunku do Rządu, najwyższą władzą w zakresie kontroli pod względem finansowym i gospodarczym, oraz w zakresie kontroli legalności aktów administracyjnych i najwyższym organem planowania działalności publicznej w Polsce.

W artykule „Konstytucja marcowa a Konstytucja lutowa“ prof. Dr. A n t o n i P e r e t i a k o w i c z zajmuje się zagadnieniem zakresu mocy obowiązującej Konstytucji marcowej w świetle usta-

wodawstwa polipcowego. Ponadto w artykule powyszym omawia autor zakres działania Rady Państwa, wskazując na zagadnienia, jakie nasuwają się w tej kwestii na tle poszczególnych postanowień Małej Konstytucji.

Wreszcie Mieczysław Szerer w artykule „O powołaniu naszych czasów do stanowienia Konstytucji", wyraża pogląd, że dla obywateli praktyczną wartość mają nie tyle przepisy konstytucyjne, ile dyspozycje poszczególnych ustaw, regulujących podstawowe dziedziny życia zbiorowego. Wobec tego, po świeżych przewrotach należy tworzyć przede wszystkim ustawy częściowe, a syntezy konstytucyjnej dokonać dopiero wówczas, gdy te ustawy zdadzą egzamin życiowy. Powyższe sanowisko autora kwestionują w tym samym numerze w dziale „Polemika" prof. Stefan Rozmaryn i prof Stanisław Ehrlich.

W numerze tym z okazji 30-lecia rewolucji październikowej umieszczono ponadto artykuły: Włodzimierza Brusa „Rozwój gospodarki planowej w Z. S. R. R.", prof. Stanisława Ehrlicha „O ostatnich zmianach radzieckiej Konstytucji" i Leszka Lernella Ochrona mienia publicznego i osobistego w radzieckim prawie karnym".

Szereg artykułów na tematy konstytucyjne zamyka artykuł Dr. Witolda Zakrzewskiego „Nauka o Konstytucji W. Brytanii".

Ponadto numer zawiera dział krytyk i sprawozdań, dodatek cywilistyczny i prawno-karny.

**„Przegląd Administracyjny"** Nr 10/11 za listopad r.

W numerze umieszczono między innymi artykuł Aleksandra Woldańskiego „O właściwą rolę wicestarosty", w którym autor wypowiada się za tym, by stanowisko kierownika referatu ogólno-organizacyjnego w Starostwach poruczane było wicestaroście, który z urzędu jest pomocnikiem Starosty w zakresie wewnętrznej organizacji i trybu urzędowania starostwa, oraz urzędów i organów podległych, a zatem jest z tego tytułu odpowiedzialnym za stan organizacyjny i biurowość starostwa. Z innych artykułów wymienić należy: Wacława de Laveaux „Ewolucja polityki miejskiej", Wirgiliusza Niepiekło „O rozwój związków międzykomunalnych" (artykuł wskazujący korzyści praktyczne łączenia się jednostek samorządowych w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego), następnie artykuł Dr. Marka St. Korowicza „Znaczenie teoretycznych studiów prawniczych w administracji publicznej" oraz artykuł Władysława Pączkiewicza „Konieczność usprawnienia służby informacyjnej w urzędach i instytucjach administracji publicznej".

**Wojskowy Przegląd Prawniczy** — kwartalnik — Nr 4 za IV kwartał 1947 r.

Numer zawiera obok szeregu artykułów z dziedziny prawa karnego, przeważnie wojskowego, artykuł Witolda Bendetsona „Zarys przepisów dekretu o przepadku majątku", w którym autor omawia i wyjaśnia przepisy tego dekretu z 22 października 1947 r. (poz. 390 Dz. Ust.), poruczającego wykonywanie orzeczeń Sądów i Komisji Specjalnej o przepadku majątku Urzędom Likwidacyjnym.

**„Życie Gospodarcze"** Nr 23 z 16-31 grudnia 1947 r.

Numer zawiera szereg artykułów z dziedziny gospodarczej, a między innymi Jerzego Michalskiego „Ustrój i zakres działania władz i organów wykonawczych administracji skarbowej", przedstawiający organizację i kompetencje władz skarbowych, według obecnego stanu prawnego, Leona Marszałka „Nowe formy spółdzielczości" (organizacje mieszane spółdzielczo-państwowe) oraz Marcina Głąba „Najaktualniejsze zagadnienia samorządowe", w którym autor porusza nader aktualne zagadnienie utrzymania w stanie zdatnym do użytku nierentownych domów opuszczonych i poniemieckich, przejętych w administrację przez samorządy. Za najbardziej wskazaną drogę uważa autor przekazanie własności tych domów samorządom, które z kolei pozbyłyby się tej własności drogą sprzedaży osobom prywatnym, umożliwiając między innymi nabywanie na własność mieszkań w powyższych domach przez dotychczasowych lokatorów.

**„Gospodarka planowa"** Nr 23 z 20 grudnia 1947 r.

W numerze tym zwrócić należy uwagę na artykuł Wandy Mamrotowej „Ubezpieczenia emerytalne pracowników samorządowych". Autorka przedstawia w nim obecny stan faktyczny w odnośnej dziedzinie, wykazujący wielką niejednolitość i wskazuje na konieczność zasadniczej reformy samorządowego systemu emerytalnego. Nawiązując do wyników konferencyj odbytych w tej sprawie w Ministerstwie Administracji Publicznej i w Biurze Rad Narodowych stwierdza autorka, że przy przyjęciu zasady centralizacji samorządowych urządzeń emerytalnych, jako niewątpliwie koniecznej, zarysowują się dwie możliwości: albo włączenie pracowników samorządowych do systemu emerytalnego urzędników państwowych (ewentualnie z powołaniem do życia odrębnego zakładu emerytalnego dla pracowników samorządowych), albo też włączenie powyższych pracowników do ubezpieczenia powszechnego i ewentualnie zapewnienie im szerszych uprawnień w ramach uzupełniającego ubezpieczenia dodatkowego. Autorka przedstawiając argumenty wysuwane na poparcie tej drugiej koncepcji, zdaje się wypowiadać za jej przyjęciem.

**„Czasopismo Kas Oszczędności"** miesięcznik — organ Związku Komunalnych Kas Oszczędności R. P. (Administracja: Warszawa, ul. Dobra 28) Nr 1 za listopad 1947 r.

Związek Komunalnych Kas Oszczędności przystąpił do wznowienia powyższego wydawnictwa, wydawanego przed wojną przez szereg lat. Numer otwiera artykuł W ł a d y s ł a w a S t a w i c k i e g o „Rola KKO na tle zasad systemu finansowego". Poza tym umieszczono w numerze przegląd działalności Komunalnych Kas Oszczędności w III kwartale 1947 r., sprawozdanie z posiedzenia Zarządu Związku KKO odbytego w dniach 24 i 25 października 1947 r., dział zagadnień prawnych, kronikę ustawodawczą i przegląd prasy.

**„Gaz, Woda i Technika Sanitarna".**

Ukazał się Nr 12 za grudzień 1947 r.

## WYDAWNICTWA NADESŁANE.

**Kazimierz Niemski: „Teoria i technika księgowości przedsiębiorstw".** Studium dla słuchaczów szkół wyższych, kierowników przedsiębiorstw i księgowych. Wydawca — Spółdzielnia Wydawnicza „Książka", 1947 r. Stronic 410.

Książka podzielona jest na 10 części. W części wstępnej autor formułuje pojęcie działalności gospodarczej i przedsiębiorstwa oraz przeprowadza klasyfikację przedsiębiorstw wszelkiego typu. W częściach od pierwszej do piątej włącznie są podane ogólne wiadomości z zakresu teorii księgowości i bilansowania, zasady księgowania i technika dokonywania zapisów, plany kont oraz technika sporządzania bilansów, tudzież zasady podziału czystych zysków i pokrywania strat w różnego rodzaju przedsiębiorstwach (państwowych, komunalnych, spółdzielniach, prywatnych). W następnych trzech częściach autor omawia księgowość przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych i bankowych.

Na specjalną uwagę zasługuje część ostatnia (dziesiąta), obejmująca ważne w obecnej naszej strukturze gospodarczej i bardzo aktualne zagadnienia planowania w przedsiębiorstwach.

Jeśli chodzi o technikę prowadzenia ksiąg, autor opisuje metodę włoską, która jest źródłem wszystkich metod późniejszych, oraz metody amerykańską, szachownicową i przebitkową. Oczywiście podane formy zapisów w księgach prowadzonych metodą włoską mają dziś raczej znaczenie tylko historyczne, gdyż stosowanie ich w praktyce należy do rzadkich wyjątków.

Zaletą książki jest podanie w końcu każdej części bogatej bibliografii polskiej i zagranicznej, co daje możność studiującemu pogłębiania fachowych wiadomości.

Książka przeplatana jest licznymi przykładami, styl jasny, układ przejrzysty, materiał logicznie rozklasyfikowany, wydanie b. staranne.

Książka obejmuje c a ł o ś ć zagadnień z dziedziny teorii i techniki księgowości przedsiębiorstw, dzięki czemu wypełnia lukę w naszej literaturze fachowej.

**Zygmunt Pawlak**

**Prof. Witold Skalski — Zasady inwentaryzowania i bilansowania w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, państwowych, spółdzielczych i prywatnych.** Wydanie VII zaktualizowane. Poznań 1947 r. Księgarnia Władysława Wilaka (177 stron).

Nowe wydanie powyższej pracy W. Skalskiego, Profesora Akademii Handlowej w Poznaniu, jest dostosowane do przepisów nowego ustawodawstwa i zmienionych warunków gospodarczych. Autor omawia w nim znaczenie inwentarza, bilansu, rachunku strat i zysków, wyceny majątku, rezerwy, rozliczenia międzyokresowe, sporządzanie inwentarzy i t. d., ponadto podaje schematy bilansów i rachunków wyników. Dla kierowników przedsiębiorstw państwowych, spółdzielczych i prywatnych oraz dla prowadzących księgowość tych przedsiębiorstw książka powyższa niewątpliwie będzie nader przydatnym i praktycznym podręcznikiem.

## WYDAWNICTWA ZAGRANICZNE.

**„Public Administration Review"** jest organem amerykańskiego stowarzyszenia do spraw administracji publicznej (The American Society for Public Administration), założonego w 1939 r., a którego cele i organizacja są podobne do zadań Instytutu Administracji Publicznej w Londynie, o którym była wzmianka we wrześniowym zeszycie „Gazety Administracji" z 1947 r. Prezesem stowarzyszenia jest obecnie Leonard D. White, profesor administracji na uniwersytecie chicagowskim. Ilość członków wynosiła w 1946 r. 2.917 osób, głównie spośród pracowników administracji federalnej, stanowej i lokalnej; poważny procent (22%) przypada na profesorów i wykładowców uniwersyteckich i kolegiów.

Działalność stowarzyszenia polega na pogłębianiu wiedzy o praktycznej administracji drogą badań, dyskusyj i wymiany poglądów. Nastawienie się na aktualne problemy jest cechą charakterystyczną stowarzyszenia. I tak gdy w powojennych warunkach trzeba było przestawić administrację i dostosować do nowych zadań, stowarzyszenie zadało sobie trud zbadania i wysunięcia wniosków co do kwestii, w jaki sposób można usprawnić czynności naczelnych kierowników, aby aparatura administracyjna zachowała swą elastyczność i dawała gwarancję odpowiedzialności. Ukoronowaniem tej akcji było omówienie tego tematu na rocznej konferencji członków.

Gdy w kraju rozległy się głosy o konieczności obniżki obciążenia podatkowego i redukcji personelu administracyjnego, stowarzyszenie uznało za konieczne wypowiedzieć się w tej sprawie i wskazać, co można osiągnąć przy pomocy mechanizacji pracy za pomocą precyzyjnych narzędzi i wykwalifikowanych pracowników. Na jednej z konferencji specjalnie dyskutowano planowanie administracyjne oraz organizację i technikę kontroli.

Podobne przyczyny złożyły się, że omawiano takie kwestie, jak: koordynacja pracy jednostek terenowych, powiązanie planowania

publicznego z prywatnym, stosunek administracji federalnej do stanowej i lokalnej, stosunki między legislatywą a egzekutywą i t. p.

W wiosennym zeszycie „Public Administration Review“ za 1947 r. znajduje się siedem artykułów, z których dwa poświęcone są pośmiertnemu wspomnieniu o Haroldzie D. Smith'e, byłym dyrektorze Biura Budżetowego w Urzędzie wykonawczym Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Z innych zasługują na uwagę następujące: „Administracja publiczna a stabilizacja ekonomiczna“, „O lepszą administrację publiczną“ i „Administracja japońska — porównawczy przegląd“.

W letnim zeszycie tegoż kwartalnika w roku bieżącym zamieszczono następujące artykuły: „Administracja upaństwowionego przemysłu w Wielkiej Brytanii‘ (William A. Robson), „W sprawie decentralizacji administracyjnej“, „Personel koordynacyjny — czy jest on niebezpieczny?“, „Materiał ludzki w Komendzie Transportu Lotniczego“ i „Humanizacja administracji publicznej“. W jesiennym zeszycie znajdują się następujące artykuły: „Administrowanie ustawy o zatrudnieniu“, „Klasyfikacja budżetowa i planowanie fiskalne“, „Analiza organizacyjna: niektóre uwagi o metodach i kryteriach“. „Regionalne badanie i szkolenie w administracji publicznej“, „Kierunki rozwojowe brytyjskiej administracji lokalnej“.

**„Public Personnel Review“**, kwartalnik, jest organem stowarzyszenia pod nazwą „Civil Serivce Assembly of the United States and Canada“, mającego na celu przeprowadzenie badań i wymiany poglądów w sprawach osobowych administracji publicznej.

W wiosennym i letnim zeszycie tego czasopisma znajdują się między innymi następujące artykuły: „Stosunki między komisją a administracją“, „Doskonalenie szacowania wyszkalania i doświadczenia zawodowego“, „W sprawie szkolenia pracowników miejskich“, „Metoda klasyfikowania stanowisk w marynarce“, „Administracja procedury zażaleń w służbie federalnej“, „Personel agencji międzynarodowej“, „Negocjacje uposażeniowe w Administracji Doliny Tnnebe“, „Program szkolenia pracowników w stanie Illinois“, „Stosunki z publicznością w rocznym sprawozdaniu“.

**Jan Kościołek**

# OPINIE I PORADY PRAWNE.

## Ubezpieczenia społeczne.

### Ubezpieczenie sołtysów.

**1. Czy sołtysi podlegają ubezpieczeniu 1) na wypadek choroby, 2) na wypadek niezdolności do zarobkowania i 3) pracowników umysłowych?**

W zakresie ubezpieczeń społecznych obowiązują dwa zasadnicze akty ustawodawcze, a mianowicie kilkakrotnie nowelizowana ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (poz. 396 Dz. Ust.) oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypspolitej z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (poz. 911 Dz. Ust.) wraz z późniejszymi zmianami. W stosunku do ustawy z 1933 r., mającej charakter przepisu ogólnego, rozporządzenie z 1927 r. ma charakter przepisu specjalnego. Ustawa z 1933 r. reguluje dwa rodzaje ubezpieczeń: 1) na wypadek choroby i macierzyństwa, oraz 2) na wypadek niezdolności do zarobkowania lub śmierci wskutek wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej, albo wskutek innych przyczyn. Rozporządzenie z 1927 r. obejmuje cztery rodzaje ubezpieczeń: 1) na wypadek braku pracy, 2) na wypadek niezdolności do wykonywania zawodu, 3) na starość i 4) na wypadek śmierci. Ponieważ art. 2 ustawy z 1933 r. stanowi, że obowiązkowi ubezpieczenia podlegają **w s z y s t k i e** osoby pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym, z wyjątkiem tylko tych, których ustawa ta w art. 4, 5, 6, 6-a, 6-b i 6-c zwalnia z tego obowiązku, wynika stąd, że pracownicy umysłowi — o ile nie są w tych artykułach zwolnieni z obowiązku ubezpieczenia — podlegają ubezpieczeniu na mocy tej ustawy. Niezależnie od tego pracownicy ci podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na mocy rozporządzenia z 1927 r., o ile znów to rozporządzenie nie zwalnia ich z tego obowiązku. **W z a s a d z i e** więc sołtysi, jako osoby pozostające w stosunku służbowym, podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na mocy ustawy z 1933 r., jako zaś pracownicy umysłowi podlegają jednocześnie obowiązkowi ubezpieczenia na mocy rozporządzenia z 1927 r. o tyle, o ile każdy z tych dwóch aktów ustawodawczych nie zawiera postanowień

zwalniających ich w całości lub w części z obowiązku ubezpieczenia.

Jeżeli chodzi o ustawę z 1933 r., to ust. 2 art. 6-b tej ustawy w brzmieniu dekretu z 8.I 1946 r. (poz. 28 Dz. Ust.) zwalnia pracowników samorządu terytorialnego w określonych tam warunkach tylko od obowiązku ubezpieczenia w zakresie art. 1 pkt. 2 lit. b, a więc od ubezpieczenia na wypadek niezdolności do zarobkowania lub śmierci wskutek innych przyczyn niż wskutek wypadku w zatrudnieniu lub wskutek choroby zawodowej. Z tego wynika, że pracownicy ci podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa oraz na wypadek niezdolności do zarobkowania lub śmierci wskutek wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej.

Rozporządzenie zaś z 1927 r. w art. 5 ust. 1 pkt. 2 zwalnia od obowiązku ubezpieczenia pracowników umysłowych, których czynności, uzasadniające obowiązek ubezpieczenia, stanowią tylko ich zajęcie uboczne, przynoszące dochód niższy niż ich inne stałe czynności zarobkowe, nie uzasadniające obowiązku ubezpieczenia.

W odpowiedzi więc na postawione pytania stwierdzić należy, że sołtysi: 1) podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek choroby, 2) podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek niezdolności do zarobkowania lub śmierci wskutek wypadku w zatrudnieniu i 3) nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia pracowników umysłowych w przypadku, gdy pełnienie funkcji sołtysów stanowi jedynie ich zajęcie uboczne, przynoszące dochód niższy niż ich stałe czynności zarobkowe, nie uzasadniające obowiązku ubezpieczenia. Jeżeli zatem funkcje sołtysa pełnią osoby posiadające inne główne źródła dochodu, które nie uzasadniają obowiązku ubezpieczenia, a więc jeżeli funkcje te pełnią np. rolnicy, emeryci, osoby o wolnych zawodach, jak lekarze, adwokaci, kupcy itd., a ich dochód z tych głównych źródeł dochodu jest większy niż uposażenie sołtysa, osoby te nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia pracowników umysłowych.

**Dr. T. S.**

## Prawo spółdzielcze.

**2. Czy odmowa spółdzielni przyjęcia zgłaszającego się w poczet swych członków może być zaskarżona i w jakim trybie oraz czy może być zaskarżoną i w jakim trybie decyzja władz spółdzielni wykluczająca członka?**

Ustawodawca nasz, ustalając normy prawne, regulujące poszczególne zagadnienia ustroju spółdzielczości, opierał się na ogólnie uznanych podstawowych założeniach ruchu spółdzielczego, do których między innymi, należy zasada tak zwanych „drzwi otwartych" i zasada samorządności, polegająca na decydowaniu o swych sprawach we własnym zakresie. Zbyt daleko idące stosowanie tych zasad mogłoby jednak w praktyce doprowadzić do ujemnych skutków,

ustawodawca przeto, regulując zagadnienie przyjmowania nowych członków i ich wykluczania ze spółdzielni, w ustawie o spółdzielniach z dnia 29.X 1920 r. (tekst jednolity Dz. Ust. Nr 55, poz. 495, 1934 ze zmianami wprowadzonymi dekretem z dnia 24.VIII 1945 r. Dz. Ust Nr 34 poz. 205, 1945 oraz dekretem z dnia 28.X 1947 r. Dz. Ust. Nr 66 poz. 401, 1947) wprowadził pewne ograniczenia, przy czym w zakresie przyjmowania członków przeważa zasada samorządności, a w zakresie ich wykluczania ostateczna decyzja należy do Sądu. Odmienne rozwiązanie tych zagadnień znajduje uzasadnienie niewątpliwie w tym, że szkoda jednostki, niesłusznie usuniętej ze społeczeństwa spółdzielczego jest większą niż nieuzasadniona odmowa jej przyjęcia. Wykluczenie bowiem członka spółdzielni stanowi pewnego rodzaju deskryminację, należy przeto dać mu możność obrony przed forum znajdującym się poza spółdzielczością.

Wychodząc z założeń tak zwanych „otwartych drzwi", umożliwiających każdemu dostęp do ruchu spółdzielczego, ustawa z dnia 29.X 1920 r. w art. 13 ustaliła, że „członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna lub prawna", zastrzegła jednak, że statut może to zagadnienie uregulować inaczej i wskazać pewne wymogi, jakim winni odpowiadać kandydaci na członków. Nie mogą jednak być to takie ograniczenia, które przekreślą samą zasadę „drzwi otwartych". Na straży jej przestrzegania stoi Związek Rewizyjny, powołany do stwierdzenia, że statut spółdzielni, przedłożony sądowi do zarejestrowania na zasadzie art. 5 jest zgodny z zasadami spółdzielczości i odpowiada właściwym dążeniom ruchu spółdzielczego. Statut winien uregulować procedurę przyjęcia nowych członków, a także wskazać władze, powołane do decydowania o przyjęciu oraz tryb ewentualnego odwoływania się do wyższej instancji, jaką jest walne zgromadzenie. Pominięcie tych zagadnień w statucie powinno skutkować ze strony Sądu zwrócenie statutu dla jego uzupełnienia przez założycieli. Ustawa nie przewiduje prawa skargi sądowej osobom, którym odmówiono przyjęcia do spółdzielni, pozostaje więc jedynie możność odwołania się do Związku Rewizyjnego, jako instytucji powołanej do czuwania nad przestrzeganiem przez spółdzielnie obowiązujących przepisów oraz zasad spółdzielczych. Gdyby interwencja Związku Rewizyjnego w wypadku, kiedy uzna ją za potrzebną z uwagi na bezpodstawność odmowy przyjęcia, nie odniosła skutku, przysługuje temuż prawo wystąpienia do Sądu w trybie art. 50 Ust. z dnia 29.X 1920 r. o unieważnienie uchwały walnego zgromadzenia, a nawet w wypadkach szczególnie rażących lub stale powtarzających się przekroczeń przepisów i zasad spółdzielczych o rozwiązanie spółdzielni po myśli art. 65 cytowanej ustawy.

Również uregulowanie procedury i ustalenie powodów, uzasadniających wykluczenie członków spółdzielni ustawa pozostawia statutom, treść których, jak to było wyżej wyjaśnione, zgodnie z art. 5 znajduje się pod kontrolą Związku Rewizyjnego. Do obowiązku Związku należy niedopuszczanie do zbyt ogólnikowych i rozciągli-

wych sformułowań tych przepisów, które w praktycznym ich zastosowaniu dawałyby możność każdorazowej przypadkowej większości wykluczania niedogodnych dlań członków, z przyczyn nie mających nic wspólnego z ruchem spółdzielczym, a sprzecznych z zasadami tegoż, jak np. z powodów religijnych, politycznych lub społecznych. Zgodnie z wyrokiem S. N. z dnia 13.IX 1935 r. wykluczenie członka winno nastąpić w formie pisemnej uchwały i być podane do jego wiadomości pismem doręczonym za pokwitowaniem (art. 26 cytowanej ustawy).

Większość statutów przewiduje możność odwoływania się od uchwał władz spółdzielni, powołanych do decydowania o wykluczeniu członków, do walnego zgromadzenia. Niezależnie jednak od tego każdemu wykluczonemu przysługuje skarga do Sądu okręgowego o ustalenie praw członkowskich, przy czym statut nie może pozbawiać go tych praw. W wyroku z dnia 20 września 1932 r. w sprawie RW. 935/32 S. N. wyjaśnił, że w stosunku do tych skarg nie obowiązuje 6-tygodniowy termin zawity, przewidziany w art. 50 Ust. z dnia 29.X 1920 r., lecz przedawnienie następuje na ogólnych zasadach, obowiązujących dla skarg cywilnych, t. j. w 30 lat od daty doręczenia wykluczonemu członkowi zawiadomienia o wykluczeniu.

Jak z tych wywodów wynika, niesłusznym jest rozpowszechniony pogląd, że zarówno przyjmowanie członków spółdzielni, jak i ich wykluczanie pozostawione jest ostatecznej decyzji władz tej spółdzielni. Wprawdzie, jeżeli chodzi o przystąpienie do spółdzielni, ewentualna odmowa przyjęcia nie może być bezpośrednio przez samego zainteresowanego zaskarżona do Sądu, jednakże ma on możność wniesienia zażalenia do Związku Rewizyjnego i jeżeli tenże uzna odmowę za nieuzasadnioną, może wystąpić do Sądu o unieważnienie odnośnej uchwały. W wypadkach zaś wykluczenia pokrzywdzonemu służy samodzielna skarga do Sądu okręgowego o ustalenie członkostwa w terminie 30 lat od daty zawiadomienia go o wykluczaniu go ze spółdzielni.

**J. Kliński, adw.**

### Lokowanie funduszów przez związki samorządowe.

**3. Czy związki samorządowe obowiązane są także po wejściu w życie dekretu o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym lokować swe fundusze w Banku Komunalnym lub w komunalnych kasach oszczędności?**

Z przepisów art. 5 dekretu z 20 marca 1946 r. o Banku Komunalnym (poz. 77 Dz. Ust.), nakładającego na związki samorządowe obowiązek lokowania swych funduszów j e d y n i e w Banku Komunalnym lub w komunalnych kasach oszczędności, wynika, że celem tych przepisów jest ześrodkowanie wszystkich wolnych funduszów, którymi dysponują związki samorządowe, w tych właśnie instytucjach i zaopatrywanie w ten sposób Banku Komunalnego w gotówkę,

potrzebną mu dla wykonywania jego zadań, polegających na finansowaniu i obsłudze bankowej związków samorządowych, ich przedsiębiorstw i komunalnych kas oszczędności. Ten cel nie uległ zmianie przez wydanie dekretu z 3 lutego 1947 r. o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym (poz. 61 Dz. Ust.). Dla tego też dekret ten postanawiając w ust. 1 art. 6, że uczestnicy obrotu bezgotówkowego mają prawo swobodnego wyboru instytucji kredytowej, w której pragną prowadzić swe rachunki bieżące, zastrzega w ust. 3 tegoż artykułu wyraźnie, że przepisy szczególne o obowiązku lokowania funduszów w określonych instytucjach kredytowych pozostają w mocy. Takim właśnie szczególnym przepisem jest wspomniany art. 5 dekretu o Banku Komunalnym, który ze względów praktycznych wyłącza z obowiązku lokowania gotówki w Banku Komunalnym lub w komunalnych kasach oszczędności tylko gminy wiejskie oraz te miasta wydzielone, w których nie ma komunalnych kas oszczędności.

**Dr. T. S.**

## Podatki komunalne.

### Przekroczenia podatkowe.

**4. Kto wymierza kary za przekroczenie przepisów o podatkach komualnych i w jakim trybie oraz kto wykonuje orzeczenia karne?**

Według art. 264 § 1 prawa karnego skarbowego (poz. 140 Dz. Ust. z 1947 r.) sprawy o przestępstwa, określone w art. 2 pkt. 7, a więc polegające na naruszeniu przepisów w zakresie danin komunalnych (podatków: gruntowego, od nieruchomości, od lokali, od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk, od kopalń, a także podatków komunalnych, uchwalonych przez związki samorządowe, wreszcie specjalnych dopłat i opłat administracyjnych) rozpoznają władze samorządowe I instancji, zaś władze samorządowe II instancji rozpoznają w myśl art. 265 pkt. a) te sprawy, w których dochodzenie prowadzone było przez te władze. Do prowadzenia dochodzeń właściwe są władze samorządowe I instancji według zasad i w granicach uprawnień, które ustali rozporządzenie Ministrów: Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych, Skarbu i Sprawiedliwości (art. 270). Rozporządzenie to nie zostało jeszcze ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Ukazało się natomiast już rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej, zapowiedziane w art. 266, a określające, które z organów samorządowych otrzymują uprawnienia władz samorządowych I lub II instancji (poz. 20 Dz. Ust. z 1948 r.). Do postępowania przed władzami samorządowymi, powołanymi do karania przekroczeń podatkowych, stosuje się w myśl art. 263 odpowiednio przepisy art. 159—262 prawa karnego skarbowego. Wykonanie orzeczeń karnych zarządza władza samorządowa I instancji (art. 247 § 2). Ściąganie grzywien i kar pieniężnych odbywa się według przepisów o egzekucji administracyjnej (art. 248). O wykonanie kary aresztu zastępczego,

t. j. kary orzekanej na wypadek niemożności ściągnięcia grzywny lub kary pieniężnej, władza samorządowa zwraca się do sądu grodzkiego. Przy naruszeniu przepisów o daninach komunalnych stosuje się w myśl art. 148 postanowienia prawa karnego skarbowego, wymienione w tym artykule. W sprawach, w których występki skarbowe zagrożone są karą pozbawienia wolności, jak np. występki z art. 134 i 135, orzekają sądy powszechne.

**Dr. T. S.**

**Przedawnienie.**

**5. Za jaki okres wstecz mogą być wymierzane podatki i inne należności samorządowe, jeżeli podatnik ukrył przedmiot opodatkowania**

Według art. 36 dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.) zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności. Ukrycie przez podatknika przedmiotu opodatkowania może wprawdzie spowodować pociągnięcie go do odpowiedzialności na zasadzie przepisów prawa karnego skarbowego (poz. 149 Dz. Ust. z 1947 r.), lecz nie ma wpływu na termin przedawnienia.

**Dr. T. S.**

**6. Czy w przypadku poruczenia gminie wiejskiej wymiaru i poboru podatku komunalnego, przypadającego na rzecz powiatowego związku samorządowego, zarząd gminy dokonuje wymiaru we własnym imieniu i kto rozstrzyga wniesione przez podatnika odwołanie?**

Władzą wymierzającą podatki komunalne jest w zasadzie organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz której w myśl obowiązujących przepisów dany podatek jest pobierany. Art. 44 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.) upoważnia jednak wydział powiatowy do poruczenia gminom wiejskim wymiaru i poboru podatku komunalnego, przypadającego na rzecz powiatowego związku samorządowego. Z upoważnienia tego może wydział powiatowy skorzystać w stosunku do wszystkich gmin wiejskich w powiecie lub też tylko w stosunku do niektórych, zależnie np. od tego, czy dojdzie z nimi do porozumienia co do wysokości wynagrodzenia za wymiar i pobór danego podatku lub też od tego ,czy ma on zaufanie do sprawnego wykonania przez dany zarząd gminny wymiaru i poboru. Wymierzając na skutek takiego poruczenia podatek, przypadający na rzecz powiatowego związku samorządowego, zarząd gminy działa na zlecenie wydziału powiatowego, występuje więc wobec podatnika nie we własnym imieniu, lecz jako pełnomocnik wydziału powiatowego i to działanie w obcym imieniu powinno znaleźć odpowiedni wyraz w ujęciu nakazu płatniczego, z którego powinno wynikać, że zarząd gminny wymierza podatek na zlecenie wydziału powiatowego. Umieszczenie takiej wzmianki konieczne jest choć ażby z tego powodu, że bez niej nakaz

płatniczy czyniłby wrażenie nakazu pochodzącego od władzy niewłaściwej do wymierzania podatku, przypadającego na rzecz powiatowego związku samorządowego. Ponieważ w omawianym przypadku zarząd gminy działa nie we własnym, lecz w imieniu wydziału powiatowego i jako wykonawca jego zlecenia, odwołanie podatnika od nakazu płatniczego rozpatruje organ wykonawczy związku samorządowego hierarchicznie wyższego stopnia niż wydział powiatowy, a więc wydział wojewódzki. Okoliczność bowiem, że wydział powiatowy w konkretnym przypadku poruczył wymiar i pobór podatku, przypadającego na rzecz powiatowego związku samorządowego, danej gminie wiejskiej, nie może spowodować zmiany ustawowo unormowanego toku instancji.

**Dr. T. S.**

**7. Czy ust. 1 art. 41 dekretu o podatkach komunalnych dotyczy tylko dawniejszych przepisów specjalnych, czy też ma zastosowanie także do nowych przepisów?**

Ust. 1 art. 41 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 128 Dz. Ust. z 1946 r.) postanawia, że ulgi, przyznane już na mocy specjalnych przepisów dla nowowzniesionych budowli itd. nie zwalniają od obowiązku opłacania podatku od nieruchomości i podatku od lokali, pobieranych na podstawie tego dekretu. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 1946 r. (art. 50), ma jednak zastosowanie również dla roku podatkowego 1945 (art. 47). Wynika stąd, że jeżeli tego rodzaju ulgi zawarte są w przepisach, które weszły w życie jeszcze przed 1 stycznia 1946 r., władze wymierzające komunalne podatki od nieruchomości i od lokali uprawnione są do pobierania nadal tych podatków w pełnej wysokości (także za rok 1945). Jeżeli natomiast ulgi takie przyznane zostały w przepisach, które weszły w życie dopiero po 1 stycznia 1946 r., jak np. art. 7 i 8 ustawy o popieraniu budownictwa (poz. 270 Dz. Ust. z 1947 r.), wówczas muszą być one uwzględnione przy wymiarze komunalnych podatków od nieruchomości i od lokali.

**Dr. T. S.**

**8. Kto orzeka w trybie nadzoru o umorzeniu należności z tytułu zobowiązań podatkowych na rzecz terytorialnego związku samorządowego?**

Według art. 35 ust. 4 dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.) uprawnienia do umarzania w całości lub w części należności z tytułu zobowiązań podatkowych na rzecz związku samorządu terytorialnego służy w trybie nadzoru organom wykonawczym właściwych rad narodowych, jeżeli w konkretnym przypadku zachodzą warunki, przewidziane w ust. 1 tego artykułu. Wyjaśnienia wymaga więc, co oznacza użyte w tym przepisie określenie „w trybie nadzoru“ oraz która władza jest „właściwa“ do orzekania w danym przypadku w tym trybie. Jak już sa-

mo to określenie wskazuje, w trybie nadzoru orzekać może jedynie władza nadzorcza nad tą władzą, która w konkretnym przypadku właściwa jest do wydania decyzji w I instancji, a więc jeżeli chodzi o podatek komunalny, władza nadzorcza nad władzą właściwą do dokonania wymiaru danego podatku przez doręczenie podatnikowi nakazu płatniczego (decyzji). Jeżeli zatem dany podatek ściągany jest przez zarząd gminny na rzecz gminy (okoliczność, że gmina wpływami z tego podatku musi się w myśl obowiązujących przepisów dzielić z innymi instytucjami, jest bez znaczenia), wówczas do umorzenia tego podatku uprawniony jest wydział powiatowy jako organ wykonawczy powiatowej rady narodowej, sprawującej nadzór nad gminną radą narodową i jej organem wykonawczym (zarządem gminy). Jeżeli zaś chodzi o podatek, ściągany na rzecz powiatowego związku samorządowego, do umarzania należności z tytułu tego podatku uprawniony jest wydział wojewódzki.

Od tej zasady, ustanowionej w ust. 4 art. 35 dekretu o zobowiązaniach podatkowych, odstąpił ustawodawca praktycznie w art. 12 ust. 1 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.). Postanowił mianowicie w odniesieniu do podatku gruntowego, że określone tam warunki mogą być podstawą do zmniejszenia p r z e z w ł a d z ę w y m i a r o w ą, a zatem przez zarząd gminy, podatku do 50%, a w pewnych przypadkach nastąpić może całkowite zwolnienie od podatku. Jakkolwiek przepis ten nie używa określenia „umarzania", lecz mówi o zmniejszeniu i całkowitym zwolnieniu od podatku, to praktycznie biorąc efekt dla podatnika jest ten sam.

**Dr. T. S.**

### Wpływy z kart rejestracyjnych.

**9. Czy w związku z art. 28 Dekretu z dnia 20.III 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. Ust. Nr 40, poz. 199, 1947 r.) Minister Skarbu może przekazać związkom samorządu terytorialnego wpływy z kart rejestracyjnych, wykupionych po 1 stycznia 1948 r. i jeżeli tak, to jaki klucz należy zastosować przy podziale tych wpływów?**

Jak wynika z cytowanego art. 28 Minister Skarbu miał obowiązek przekazania związkom samorządu terytorialnego wpływów z kart rejestracyjnych tylko za lata 1946 i 1947, wpływy więc skarbowe z tego źródła za 1948 r. obowiązkowi temu nie podlegają. Jednakże, jak o tym dowiadujemy się, zamierzona jest nowelizacja dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o podatku obrotowym, która w art. 2 zleca Ministrowi Skarbu przekazanie związkom samorządu terytorialnego wszystkich wpływów z kart rejestracyjnych i za rok 1948. Wpływy te mają być podzielone między związki samorządowe w sposób określony w art. 28 ust. 2 i 3 dekretu z dnia 20.III 1946 r. Przepis zaś ten przewiduje, że ogólną sumę wpływów, jako przypada z tytułu opłat za karty rejestracyjne z terenu powiatu, bez miast wydzielonych, dzieli Urząd Skarbowy między gminy wiejskie i miejskie, nie wy-

dzielone z powiatowego związku samorządowego na podstawie klucza podziału, ustalonego uchwałą prezydium powiatowej rady narodowej; z sum, przypadających według tej uchwały gminom wiejskim, urząd skarbowy przekazuje 50% powiatowym związkom samorządowym. Wpływy z opłat za karty rejestracyjne w miastach wydzielonych przypadają w całości tym związkom. Jak należy sądzić, ustawa, nowelizująca ten dekret, będzie w najbliższym czasie uchwalona przez Sejm i ukaże się w Dzienniku Ustaw.

**I. Kliński, adw.**

## Ewidencja i kontrola ruchu ludności.

**10. Czy dla żony mieszkającej wspólnie z mężem zakłada się osobną kartę rodzinną, oraz na czyjej karcie zapisywane są dzieci do lat 18?**

Zgodnie z § 70 ust. (2) instrukcji z 1930 r. o prowadzeniu rejestru mieszkańców (Monitor Polski Nr 291) na jednej karcie rodzinnej zapisuje się wspólnie mieszkających członków rodziny, t. j. o j c a, m a t k ę i d z i e c i, zajmujących wspólne mieszkanie i noszących to samo nazwisko. Założenie dla żony osobnej karty rodzinnej może mieć miejsce tylko wówczas, gdy małżonkowie nie zamieszkują razem. W tych wypadkach dzieci będą zapisane na karcie rodzinnej tego z małżonków, przy którym się znajdują (z którym razem mieszkają).

**11. W jakich rubrykach odnotowuje się fakty wystawienia dowodu osobistego, względnie innego dokumentu, albo fakt zmiany miejsca zamieszkania w stosunku do dzieci, wpisanych na wspólną kartę rodzinną?**

W razie opuszczenia miejsca zamieszkania przez dzieci, wpisane dotychczas na karcie ojca, względnie matki (głowy rodziny), fakt ten odnotowuje się w wolnych rubrykach „zawód i stanowisko", „stan cywilny", „zmiany miejsca zamieszkania" i „uwagi", używając stosownej adnotacji. Przed adnotacją tą należy wskazać, do którego z dzieci adnotacja się odnosi, przez umieszczenie stosownego skrótu, np. „D 3", przy czym liera „D" oznacza, że adnotacja dotyczy dziecka, a nie żony — liczba 3 odnosi się do dziecka, wpisanego w karcie rodzinnej pod pozycją trzecią części „Dzieci".

Do odnotowania faktu wystawienia dowodu osobistego, względnie innego dokumentu, np. poświadczenia obywatelstwa, używać należy rubryki „Uwagi" (np. „wyst. d. osob. Nr 392 — do poz. D 3").

**T. Kosm.**

## KRONIKA.

**W sprawie naprawy i utrzymania dróg samorządowych.** Wychodząc z założenia, że drogi są ważnym czynnikiem w rozwoju życia gospodarczego kraju oraz ważnym składnikiem majątku narodowego oraz stwierdzając, że sytuacja w dziedzinie naprawy i utrzymania dróg samorządowych jest często katastrofalna, Minister Administracji Publicznej w okólniku z dnia 12.XI 1947 r. Nr 86 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 20, str. 2) wskazuje, jak wielkie znaczenie posiada dla całości gospodarki narodowej sprawa systematycznej konserwacji dróg samorządowych oraz ich naprawa we właściwym czasie dokonywana.

Niedopuszczalne jest niedbalstwo, czy też bezradność na tym polu, a brakujące ewentualnie środki finansowe na ten cel muszą się znaleźć.

Na utrzymanie i naprawę dróg należy wykorzystać w całości przewidziane kredyty. W razie niedostateczności tych kredytów mogą Powiatowe Związki Samorządowe znaleźć pokrycie wydatków drogowych w zwiększonych w tym roku wpływach z podatku gruntowego, a poza tym mogą zwracać się o pomoc finansową do Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego.

**W sprawie przyjmowania zgłoszeń zmian wyznania.** Okólnik Ministra Administracji Publicznej z dnia 20.XI 1947 r. Nr 88 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 20, str. 14) wyjaśnia, że dekretem z dnia 5.IX 1947 r. o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego (poz. 316 Dz. Ust. R. P.) uchylone zostały przepisy prawne, wydane przed dniem 11.XI 1918 r., dotyczące m. in. wystąpienia z Kościoła (związku religijnego) i zmian wyznania oraz normującego tryb postępowania władz państwowych w tych sprawach, a w szczególności przewidujące przyjmowanie zgłoszeń powyższych zmian przez władze administracji ogólnej I instancji, względnie przez sądy grodzkie (w województwach zachodnich).

Wobec uchylenia tych przepisów, oparte na ich podstawie czynności władz, t. j. przyjmowanie zgłoszeń zmian, wydawanie pokwitowań przyjęcia zgłoszenia oraz zarządzenie zmian w księgach ludności i meldunkowych mają być na przyszłość zaniechane.

Jednocześnie uchyla się okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11.I 1921 (Dz. Urz. M. S. W. Nr 2, poz. 44), normujący postępowanie władz administracyjnych w sprawach zmiany wyznań.

**W sprawie trybu postępowania władz administracji ogólnej odnośnie stowarzyszeń zarejestrowanych przed wojną, a zamierzających obecnie wznowić swoją działalność.** Okólnik Ministra Administracji Publicznej z dnia 21.XI 1947 r. Nr 89 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 20, str. 14) zawera dyrektywy dla podległych władz administracji ogólnej co do trybu postępowania w sprawach wymienionych stowarzyszeń.

**W sprawie wyznaczenia Urzędu Stanu Cywilnego właściwego do wpisywania postanowień sądowych, ustalających treść sporządzonych zagranicą aktów stanu cywilnego obywateli polskich.** Zarządzeniem z dnia 4.XII 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 22, str. 2), wydanym na podstawie art. 11 dekretu z dnia 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 392) wyznaczył Minister Administracji Publicznej Urząd Stanu Cywilnego w Łodzi — Obwód 1. jako właściwy do wpisywania postanowień sądowych, ustalających treść sporządzonych zagranicą aktów stanu cywlnego (metryk) obywateli polskich.

Tenże Urząd Stanu Cywilnego powołany jest również do wpisywania w podobnych wypadkach postanowień sądowych, dotyczących aktów zejścia osób, które nie posiadały obywatelstwa polskiego.

**Zarządzenie Ministra Leśnictwa z dnia 30.XI 1947 r. w sprawie współdziałania organów Administracji Lasów Państwowych z władzami administracji ogólnej w zakresie dotyczącym ochrony lasów, niestanowiących własności Państwa.** Na podstawie art. 29 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.VI 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa (Dz. U. R. P. Nr 111, poz. 932 z 1932 r.) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 13.VII 1939 r. (Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 429) Minister Leśnictwa zarządził w dniu 30.XI 1947 r. w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej i Ministrem Ziem Odzyskanych (Dz. Urz. M. A. P. Nr 21, str. 2) co następuje:

1. Do współdziałania z władzami administracji ogólnej w zakresie ochrony lasów niestanowiących własności Państwa, powołuje się nadleśniczych i dyrektorów lasów Państwowych.

2. Nadleśniczowie i dyrektorzy lasów państwowych będą wydawać odpowiednio za powiatowe i wojewódzkie władze administracji ogólnej orzeczenia i zarządzenia w sprawach, które należą do zakresu działania tych władz według przepisów o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa. Wojewoda może zastrzec w drodze zarządzenia pewne kategorie spraw do osobistej decyzji swojej, względnie starostów powiatowych, a to stosownie do właściwości rzeczowej wojewódzkich i powiatowych władz administracji ogólnej w zakresie ochrony lasów.

3. Właściwość terytorialną nadleśnictw w zakresie spraw uregulowanych niniejszym zarządzeniem ustalą i podadzą do powszechnej wiadomości powiatowe władze administracji ogólnej.

4. Zarządzenie to weszło w życie w dniu 30.XI 1947 r.

**W sprawie sporządzania aktów stanu cywilnego.** Celem sprawdzenia stanu organizacyjnego i sprawności działania władz administracji ogólnej i urzędów stanu cywilnego, a przytym uporządkowania na pewnym odcinku rejestracji stanu cywilnego, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 29.XI 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 21, str. 10) zaleciło podległym urzędom przeprowadzenie następującej akcji:

Wojewodowie wydadzą natychmiast zarządzenia, aby w gminach wiejskich sołtysi sporządzili każdy w swej gromadzie wykazy dzieci, urodzonych w okresie od 1.I.46 r. do dnia sporządzenia wykazu i wykazy te złożyli w terminie do 31.XII 1947 r. bezpośrednio we właściwych urzędach stanu cywilnego. Urzędy te sprawdzą, czy w księgach stanu cywilnego zostały sporządzone akty urodzenia dzieci, umieszczonych w wykazach sołtysów. W razie negatywnego stwierdzenia urzędy st. cyw. w terminie do 10.I 1948 r. wezwą zobowiązanych do zgłoszenia faktu urodzenia do dokonania tej czynności w terminie do 10.II 1948 r. Urzędnicy St. Cyw. wykorzystają przytym uprawnienia nadane im art. 57 prawa o aktach stanu cywilnego, a więc zagrożą karą pieniężną, celem przymuszenia na wypadek oporu lub zwłoki do 500 zł lub do 5 dni aresztu na wypadek niemożności zapłacenia kary, a wreszcie nałożą karę z chwilą, kiedy nakazanej czynności nie wykonano w terminie. Karę tę mogą stosować kilkakrotnie — dopóki nakazane zgłoszenie nie nastąpi. Dalszą czynnością Urz. St. Cyw. będzie sporządzanie aktów urodzenia, a w wypadku gdy zgłoszenie nastąpiło z opóźnieniem powyżej trzech miesięcy mają one zwracać się o zezwolenie na sporządzenie tych aktów do okręgowej władzy nadzorczej.